

SVANTE NYCANDER

SIST

IN

FÖRST

FLS

SNS FÖRLAG

LAS OCH
DEN SVENSKA
MODELLEN

SIST IN

FÖRST UT

Svante Nycander

SIST IN FÖRST UT

LAS och den svenska modellen

SNS FÖRLAG

sns Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
Telefax: 08-507 025 25
info@sns.se
www.sns.se

sns – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle –
är ett fristående nätverk av opinionsbildare och
beslutsfattare i privat och offentlig sektor. sns vill
genom forskning, bokutgivning och möten bidra
till debatt och rationella beslut i samhällsfrågor.

Sist in först ut
LAS och den svenska modellen
Svante Nycander
Första upplagan
Första tryckningen

© 2010 Författaren och sns Förlag
Grafisk form: Patrik Sundström
Tryck: Elanders, Mölnlycke 2010

ISBN 978-91-86203-36-8

INNEHÅLL

1 Hur vi fick en lag om anställ- ningsskydd 7	2 En lag med komplikationer 29	3 Så fungerar anställnings- skyddet 50
4 Arbetsgivarnas omvärdering av facket 63	5 Huvudavtals- förhand- lingarna 74	Litteratur 86 Register 88

1 Hur vi fick en lag om anställningsskydd

Amanlagen var under många år det korta namnet på lagen om anställningsskydd (LAS). Valter Åman hade börjat sin fackliga karriär som ombudsman i Landsorganisationen (LO) 1933 med specialuppdraget att bekämpa kommunistinflytandet i fackföreningarna. Han följde på närmsta håll tillkomsten av huvudavtalet 1938 mellan Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) och LO och blev en trogen anhängare av Saltsjöbadsmodellen. Efter kriget var han TCO:s direktör, sedan landshövding och betrodd att leda komplicerade utredningar, till exempel grundlagberedningen.

Mellan Åman som ordförande i utredningen om lagstadgat anställningsskydd 1970–73 och den socialdemokratiska regeringen blev relationen spänd. Troligen var han i själ och hjärta emot en sådan lag. I ett kritiskt yttrande över ett departementsförslag om anställningsskydd för äldre 1971 påtalade han att förslaget avvek från den praxis som vuxit fram på arbetsmarknaden och åsidosatte förhandlingsordningen mellan parterna. Efter att LAS trätt i kraft distanserade han sig från den utformning lagen fått. LO och tjänstemannaförbunden på den privata sektorn hade längesagt nej till lagstiftning och håll-

lit fast vid att anställningsskydd är en fråga för parterna.

Valter Åman hade ändå åtagit sig att skriva en lag. Men om man jämför Åmanutredningens förslag med den lag riksdagen antog 1973 finner man betydelsefulla men sällan observerade skillnader, som tillsammans vittnar om två olika perspektiv, framför allt i fråga om turordningen vid uppsägning på grund av arbetsbrist. Utredningen försökte anpassa det nya regelverket till förhandlingstraditionen, medan regeringen ville ha tydliga, tvingande paragrafer.

Lagregeln om turordning efter anställningstid hade inte sitt ursprung hos Åmanutredningen utan i den så kallade äldrelagen 1971, som hade förberetts under ledning av statsrådet Carl Lidbom. Regeln avsåg där företrädesrätt till återanställning och var inte dispositiv – kunde alltså inte frångås genom kollektivavtal. LO:s medlemmar hade alltid ansett att anställningstiden borde väga tyngst, och när en sådan turordning fått officiell sanktion var det inte lätt att vinna gehör för något annat. Regeln ingick i Åmanutredningens förslag två år senare men var där dispositiv och hade en mer begränsad räckvidd än den sedan fick i LAS.

LAS blev den mest omstridda av alla svenska lagar. När arbetsgivare och ekonomer talar om den svenska arbetsrätten som ett problem syftar de i nio fall av tio på turordningsreglerna. En undersökning av dels praxis på arbetsmarknaden före 1973 och dels de tidiga lagprojekten ger viktiga ledtrådar till varför det blev så.

Turordning och föreningsrätt

Vissa huvudregler om uppsägningar vid arbetsbrist är kvar sedan 1973. »Sist in först ut« är en så kallad stupstock. Om arbetsgivaren och facket inte kommer överens om något annat avgör anställningstiden vilka som ska sägas upp. Anställda med nedsatt arbetsförmåga är undantagna från turordning. En arbetsgivare med högst tio anställda får sedan 2001 undanta två som han anser särskilt viktiga för verksamheten. Har arbetsgivaren flera driftsenheter bestäms turordningen inom varje enhet för sig, och om han är bunden av kollektivavtal hanteras varje avtalsområde för sig. Om en avtalsbunden arbetsgivare har flera driftsenheter på samma ort kan facket bestämma att alla enheterna ska ingå i samma turordningskrets. Av dem som måste omplaceras för att kunna ges fortsatt anställning krävs tillräckliga kvalifikationer för det nya arbetet. Anställningstiden avgör företräde till återanställning. Nyckelparagraferna är dispositiva.

Kritikerna anser att lagen medför stelhet på arbetsmarknaden, att den avhåller företag från att nyanställa, att den gör i första hand ungdomar arbetslösa, att den skadar tillväxten och får människor att hålla fast vid jobb de inte trivs med för att behålla senioritet. Försvararna hävdar att lagen skyddar mot godtycke och orättvisor, att det trots LAS är lättare i Sverige än i de flesta jämförbara länder att minska personalen vid arbetsbrist, att turordningsregeln är tillräckligt flexibel genom att facket går med på undantag och genom att arbetsgivaren bestämmer vilken enhet i företaget som ska krympas och vilka kvalifikationer som ska krävas av dem som måste omplaceras.

Vad är alternativet till turordning enligt LAS? Många un-

derförstår att alternativet är inga regler alls. I så fall gör arbetsgivaren som han vill, vilket inte är realistiskt.

Mina invändningar mot turordningsregeln är i huvudsak andra än de som ältats i 35 år. Jag förespråkar ett nytt huvudavtal, som ålägger parterna att väga produktionens behov av kompetens och duglighet mot tryggheten för de anställda utan någon stupstock och utan detaljerade föreskrifter. Om parterna inte blir överens i förhandlingar föreslår jag ett förliknings- och skiljeförfarande i huvudorganisationernas regi. LAS behöver inte upphävas eller ändras, eftersom de bestämmelser som berörs är dispositiva.

Vilket urval ett sådant avtal skulle leda till vid uppsägningar är inte givet i förväg, och man kan inte säkert påstå att rörligheten och produktiviteten skulle öka eller fler jobb skapas, i vart fall på kort sikt. Lika litet kan man veta om rättvisan och tryggheten skulle bli bättre eller sämre i ett avtalssystem. Det problem som upptar mig är att LAS och i synnerhet turordningsregeln svårt skadar de kollektiva relationerna och kastar en skugga över det fackliga systemets framtid. Ett huvudavtal om bland annat turordning skulle förbättra samarbetsklimatet och respekten för motparten och göra det lättare för organisationer och myndigheter att lösa alla slags problem på arbetsmarknaden. Förslaget innebär en återgång i vissa delar till det centrala i den ordning som gällde inom näringslivet 1938–73 och som organisationerna då värnade om som en viktig del av den svenska modellen.

Att LO och tjänstemannaorganisationen PTK vägrade ge upp principen »sist in först ut« var den främsta anledningen till att Svenskt Näringsliv i mars 2009 avbröt förhandlingarna om ett nytt huvudavtal. Arbetsgivarna hänvisade även till reg-

lerna om stridsåtgärder. Öppna konflikter har emellertid varit ett ganska litet problem sedan mitten av 1990-talet. LO och PTK gick i förhandlingarna med på att begränsa konflikträtten genom en föreskrift om »god sed«, och Svenskt Näringsliv insåg att en långtgående inskränkning inte kan förenas med den modell för kollektiva relationer som arbetsgivarna själva har skapat i minst lika hög grad som facket. Det var SAF som för hundra år sedan genomdrev rätten till sympatiåtgärder som ett undantag från fredsplikten under avtalstiden, tvärt emot LO:s uppfattning. Om ett förbud mot sympatiåtgärder hade varit ett villkor för ett nytt huvudavtal hade arbetsgivarna inte gett sig in i dessa förhandlingar. Den största stötestenen är LAS. Nästan allt annat i 1970-talets radikala arbetsrätt – medbestämmandet, arbetsmiljölagen, de fackliga förtroendemännens rättigheter, styrelserepresentationen med mera – har flertalet arbetsgivare i praktiken försonat sig med, men inte med »sist in först ut«. Där är motståndet orubbligt.

Samförståndet var ingen idyll

Uttrycket den svenska modellen syftar på en viss typ av relation mellan kapital och arbete. Det rör både arbetsmarknaden och politiken. I huvudsak samma motstående intressen gör sig gällande när arbetsgivare och fackliga organisationer förhandlar om avtal som när riksdagen beslutar om arbetsrätt och arbetsmiljö, om tjänstepensioner och löntagarfonder, om yrkesutbildning och arbetskraftsinvandring. Inför kraftmätningen på valdagen stöder »kapitalet« de borgerliga, »arbetet« Socialdemokraterna. På så sätt är relationen mellan kapital och arbete överordnad andra intresserelationer, till exem-

pel mellan säljare och köpare, mellan offentlig och privat sektor och mellan storstad och glesbygd. Socialister betraktar kapital och arbete i ett konfliktperspektiv, medan borgerliga brukar anse att intressena, bortom all antagonism och polemik, är gemensamma.

Den svenska modellen överskred dessa schabloner, den gav utrymme både åt det som enar och det som skiljer. Den började ta form redan i industrialismens barndom. En viktig förutsättning var att arbetsgivare och anställda från 1864 var fria att bestämma arbetsvillkoren, individuellt eller kollektivt, utan nämnvärd statlig inblandning, enligt principen om arbetets frihet. Stridsåtgärder och kollektivavtal hade använts i omkring 60 år innan riksdagen 1928 antog en viss reglering i lag. Parterna på arbetsmarknaden bestämde själva spelreglerna i intressekampen, särskilt genom det första verkstadsavtalet 1905, decemberkompromissen mellan SAF och LO 1906 och huvudavtalet 1938. Under Saltsjöbadstiden var statlig icke-inblandning, kollektiv laissez-faire, en brett omfattad norm. Staten avstod programmatiskt från att reglera sådant som arbetsgivare och fackföreningar gemensamt tagit ansvaret för. (Sigeman 1995 s. 25.) SAF och LO ingick under 1940-talet övergripande avtal om lärlingsutbildning, arbetarskydd, företagsnämnder och rationaliseringsverksamhet. De hade gemensamma arbetsgrupper för att analysera sådant som kunde bli problem i förhandlingar (till exempel kvinnolöner). De blev i stora drag överens om den så kallade Rehnska modellen, som innebar lika lön för likvärdigt arbete och ja till struktur- omvandling i näringslivet och aktiv arbetsmarknadspolitik. I lönerörelserna stod intressena hårt emot varandra, men arbetsfreden var mönstergill, om man undantar Metallstrejken

1945 och några tjänstemannakonflikter under femtiotalet.

Till det viktigaste i Saltsjöbadsavtalet hörde förhandlingsordningen. En part fick inte varsla om konflikt eller stämma till Arbetsdomstolen om man inte uttömt alla förhandlingsmöjligheter. Avtalet blev grunden för en god förhandlingskultur, där parterna i egen regi under fredsplikt löste 99 procent av de tusentals vardagliga problem som anmäler sig på arbetsplatserna, en kontrast till det vidlyftiga juridiska skiljeförfarande som ständigt pågår i länder som Storbritannien, Tyskland och USA.

Utanför det område där man samarbetade kunde antagonismen vara hur svår som helst. I striden om planhushållning och socialism mellan Socialdemokraterna och de borgerliga 1944–48 deltog SAF och LO aktivt på var sin sida, likaså i ATP-striden 1957–59. Saltsjöbadsperioden var ingen idyll, och samförståndet i vissa grundfrågor hindrade inte facket att flytta fram sina positioner. Den solidariska lönepolitiken fick ett reellt innehåll genom att förhandlingarna fördes samordnat av SAF och LO och genom att arbetsgivarna ville ha kostnadsneutralitet mellan företag och branscher. Det kollektiva systemets autonomi stärkte den organisatoriska basen på bägge sidor. Ingentida parten kunde räkna med statens beskydd eller stöd i fackliga konfliktsituationer, företag och anställda måste förlita sig på sina respektive organisationer. Allt fler företag inträdde i SAF som en försäkring mot konfliktåtgärder och blev då automatiskt bundna av kollektivavtal, vilket underlättade för facket att organisera de anställda.

Idensvenska modellen ingick också att välfärdsstaten byggdes upp i samförstånd över blockgränsen. Även SAF bejakade välfärdsreformerna, bland annat som ett sätt att befria företa-

gen från krav att direkt sörja för de anställdas sociala trygghet. (Swenson 2002 s. 247–249 269–274.) Statsmakterna drog fördel av det relativa samförståndet genom att utse partsrepresentanter i myndighetsstyrelser och utredningar, som blev viktiga kontaktpunkter mellan arbetsgivare och fack.

Starka band och ett erkänt ömsesidigt beroende mellan kapital och arbete i både den fackliga och den politiska sfären var grundbulten i den modell som gjorde Sverige internationellt berömt.

Under 1970- och 80-talen upphörde denna svenska modell att fungera. LAS var en bidragande orsak, och till skillnad från andra orsaker – löntagarfonder, politisering av avtalsrörelserna, vilda strejker, splittrad lönebildning under hög inflation med mera – är den ännu kvar som ett svårt hinder för goda kollektiva relationer.

Hur såg anställningsskyddet ut före LAS, och vilka krafter drev fram denna omstridda lag?

Förhandlingsrätt och saklig grund

I decemberkompromissen 1906 förbehöll sig arbetsgivarna rätten att fritt anta och avskeda arbetare och att använda arbetare oavsett om de är organiserade eller inte. Genom domar i Arbetsdomstolen på 1930-talet upphöjdes denna befogenhet till en allmän rättsregel. Om inget annat avtalats var uppsägningsrätten i princip fri. Men i fråga om turordning vid arbetsbrist skrevs tidigt många kollektivavtal. Syftet var bland annat att skydda föreningsrätten; företagen skulle inte kunna göra sig av med fackligt aktiva arbetare under förevändning av arbetsbrist. Sådana avtal fanns till exempel i handeln, verk-

stadsindustrin, restaurangbranschen, livsmedelsindustrin och elbranschen. Innehållet varierade, ibland föreskrevs att turordning skulle bestämmas av anställningstid, ibland att även försörjningsbörd eller organisationstillhörighet skulle beaktas. Många avtal innebar att arbetare vid »lika duglighet« eller »lika lämplighet« skulle ha företräde efter anställningstid och eventuellt även efter försörjningsbörd. Ibland krävdes att arbetare för att behålla sin anställning vid arbetsbrist måste ha tillräckliga kvalifikationer för det fortsatta arbetet. Arbetarna såg oftast turordning efter anställningstid som en given huvudregel.

Arbetsdomstolen bestämde 1932 att uppsägning inte får ske i syften som strider mot lag och goda seder. Turordningsavtalen gavs en innebörd som mer allmänt begränsade arbetsgivarnas fria uppsägningsrätt. De ansågs i en dom 1939 innebära förbud mot avskedande utan objektivt godtagbara skäl. En arbetsgivare som var bunden av ett sådant avtal fick inte avskeda en anställd enbart därför att denne blivit sjuk. (Calleman 1999 s. 47–53.)

Saltsjöbadsavtalet var ett genombrott. Arbetsgivarna gav i praktiken upp den fria uppsägningsrätten, de åtog sig att samråda om uppsägningar och permitteringar, företagen ålades att lämna varsel. Någon uttrycklig regel om saklig grund för uppsägning fanns inte men var underförstådd. Tvister om turordning kunde anmälas till den partssammansatta Arbetsmarknadsnämnden. Nämnden skulle noggrant undersöka alla omständigheter och försöka komma till en samstämmig uppfattning. Man skulle då »beakta såväl produktionens beroende av arbetskraftens duglighet och lämplighet som arbetarnas berättigade intresse av trygghet i anställningen«. När-

mare bestämt skulle man, när valet stod mellan arbetare med lika skicklighet och lämplighet, ta hänsyn till »anställningstidens längd ävensom till särskilt stor försörjningsplikt«. Målet var att »finna utvägar för utjämning av motsättningen mellan parterna«. Avtalet innehöll även regler om återanställning.

Detta skiljeförfarande behövde tillgripas bara i ett begränsat antal fall. Professor Folke Schmidt skrev att nämndens utlåtanden inte kan jämföras med Arbetsdomstolens domar. »Synpunkten att utbilda normer för umgänget på arbetsmarknaden har underordnats intresset att nå förslag till förlikningar som blir accepterade av berörda parter.« (Cit. hos Edlund 1977 s. 62.) Nämndens rekommendationer åtlyddes alltid, men de publicerades inte och blev inte prejudicerande. Inställningen var att varje ärende är unikt och att intresseavvägningen inte bör styras av detaljerade föreskrifter. Nämnden behandlade också tvister om uppsägningar av personliga skäl.

Så småningom träffade SAF liknande avtal med tjänstemännens organisationer. Mål om turordningen blev sällsynta i Arbetsdomstolen. Reglerna i avtalen var få och enkla, skrivna för att tillämpas av lekmän som känner förhållandena på arbetsplatsen. Skyddet för de anställda var tämligen svagt på papperet, men det fungerade väl som tvistelösning och omfattades av förtroende. Sten Edlund, som var LO:s jurist i början av 1970-talet, studerade senare som professor i arbetsrätt de utlåtanden som tjänstemän i SAF och LO gemensamt hade skrivit åt Arbetsmarknadsnämnden i tvister om uppsägning. Han imponerades av kvalitén på dessa utlåtanden. »På sätt och vis företogs bättre, mera jordnära utredningar än när AD och de allmänna domstolarna blivit forum för sådana här tvister.« (Edlund 1977 s. 62.)

I avtalsrörelsen 1963–64 gjorde SAF och LO upp om att förstärka skyddet. Kravet på saklig grund för uppsägning blev uttryckligt. Avtalet bekräftade turordningsregeln från 1938.

Anställningsskyddet under Saltsjöbadstiden måste värderas utifrån den tidens förutsättningar. Anspråken har höjts sedan dess, och arbetsgivarna har större resurser. Det viktiga var att beslutsmodellen från 1938 fungerade väl för lösning av tvister på ett ömtåligt område.

Diskussionen om lagstiftning

Huvudproblemet under Saltsjöbadstiden gällde företag utan kollektivavtal, oftast mindre företag i servicenäringar. Från 1957 väckte Folkpartiet återkommande motioner om förbud mot obefogade uppsägningar. Riksdagen avlog motionerna, en frivillig reglering var »bättre ägnad att vinna berörda parter stöd och förtroende än en lagstiftning«, och det skulle vara svårt för en domstol att bedöma anställdas skicklighet och lämplighet. (Andra lagutskottet 1957:25.) LO avstyrkte lagstiftning, ännu så sent som på hösten 1968.

Från mitten av 1960-talet stod arbetslivets frågor i centrum. Främst gällde det rättviseproblem. Tjänstemännens arbetstid var 40 timmar i veckan eller mindre, de gick i pension vid 65 år och hade full sjuklön från första sjukdagen, medan arbetare hade 45-timmarsvecka, pension från 67 år och tre karensdagar vid sjukfrånvaro. Löneklyftorna föreföll att bestå. Fyra LO-medlemmar av fem ansåg att de utsattes för hälsorisker i arbetet. Strukturuomvandlingen medförde utslagning av arbetskraft, och äldre hade svårt att få nytt arbete. Problemen diskuterades intensivt bland annat vid de tre socialdemokra-

tiska partikongresserna 1967, 1968 och 1969. Ingen kongressmotion väcktes emellertid om lagreglerat anställningsskydd. Justitieminister Lennart Geijer, som var arbetsrättsjurist och ville lagstifta, efterlyste 1968 i riksdagen en facklig begäran om utredning. LO ingav ingen sådan. TCO hade uttalat sig för en förutsättningslös utredning.

I brist på intresse från LO valde regeringen att gå omvägen via de äldres trygghetsbehov på arbetsmarknaden. Många förslag som skulle gynna äldre och handikappade hade ventilerats – reformer i a-kassan, flexibel pensionsålder, förstärkt arbetsförmedling med mera – men det är inte känt att någon förespråkade lagstadgat anställningsskydd i det syftet. Vid partikongressen i september 1969, inkallad för val av ny partiordförande, gjorde inrikesminister Eric Holmqvist ändå en sådan koppling i en exposé över de äldres problem. »Vi kommer i höst att tillsätta en särskild utredning om ett ökat skydd i anställningen, och härvid skall särskilt den äldre arbetskraftens situation beaktas.« Regeringen med Olof Palme som ny statsminister lämnade i december samma år direktiv för en utredning med uppdrag att föreslå en lag om anställningsskydd, Åmanutredningen.

Isen skulle brytas genom en särskild äldrelag, som ingen förväntades vara emot, och utredningen ålades att utarbeta en sådan med förtur. Men utredningen ville ta god tid på sig, och regeringen var otålig. På kort tid skrev statsrådet Carl Lidbom och experter i regeringskansliet en promemoria om den äldre arbetskraften med förslag om anställningsskydd och anställningsfrämjande åtgärder, bland annat arbetsförmedlingstvång. Åmanutredningens kommentar på 20 sidor till denna PM var en nedsabling, där finns inte en enda instämmande

synpunkt. Departementsförslaget åsidosatte den välutvecklade förhandlingsordningen. Ett av förslagen sades »stå i direkt strid mot statstjänstemannalagen«. Mot departementets antagande att förslagen skulle minska hög personalomsättning påpekade utredningen att det var notoriskt att hög personalomsättning inte förekom i fråga om äldre. Det är tydligt att Åmanutredningen oroade sig för politikernas ambitioner att lagstifta på ett område som av tradition tillhörde parterna. Enligt utredningens sekreterare Lars Lunning blev Åman uppkallad till departementet och tillrättavisad för den beska kritiken. (Nycander 2008 s. 266–268.)

Lagfäst anställningsskydd för äldre var sakligt sett bakvänt. Enligt arbetskraftsundersökningar 1969 och 1970 var andelen arbetslösa bland 55–66-åringar snarast något lägre än bland 16–44-åringar, strax under 2 procent. I mellangruppen, 45–54-åringar, var andelen arbetslösa väsentligt lägre. (Prop. 1971:107 s. 16.) Eftersom äldre var arbetslösa under mycket längre perioder än yngre, måste risken för dem att förlora jobbet ha varit i motsvarande grad mindre; de skulle annars ha varit starkt överrepresenterade bland de arbetslösa. Deras största problem var att komma tillbaka i arbetslivet efter att ha blivit arbetslösa vid fabriksnedläggningar och liknande, och den svårigheten skulle inte minska genom ökat skydd för redan anställda. Företagen kunde i stället väntas bli mer försiktiga med att anställa äldre arbetslösa, vilket riksdagens lagutskott några år tidigare hade invänt mot en folkpartimotion om lagstiftning. Regeringen fick emellertid utan svårighet riksdagen att anta en lag om anställningsskydd för den äldre arbetskraften.

Att koncentrera diskussionen till de äldres problem och att genomföra lagstiftningen i två etapper var regeringens sätt att

gradvis övervinna det fackliga motståndet, som då var välkänt sedan tidigare diskussioner. LO hade efterlyst åtgärder för de äldre, okänt vilka. Som Catharina Calleman påpekat i sin avhandling framställde regeringen i utredningsdirektiven lagfästandet av allmän anställningstrygghet »närmast som en oundviklig följd av ambitionen att trygga de äldres anställningar«. (Calleman 1999 s. 113.) Man fick ta det försiktigt när man berövade facket huvudansvaret för anställningsskyddet. Den socialdemokratiska partikongressen hade antagit en rapport, där det sagts att valet mellan avtal och lagstiftning i arbetslivets frågor borde avgöras av fackföreningsrörelsen. En öppen konfrontation i en sådan principfråga ville man inte riskera.

Fram till hösten 1969 hade respekten för parternas autonomi inom det område som mutats in med kollektivavtal varit mönstergill, men nu grep man in i en av de mest centrala löntagarfrågorna utan stöd av LO. Varför var regeringen så angelägen? Gruvstrejken i Norrbotten kring årsskiftet 1969–70 och den efterföljande präriebranden av vilda strejker brukar nämnas som en förklaring till iveren att lagstifta, men beslutet om Åmanutredningen hade fattats före dessa händelser. Det centrala motivet var allmänpolitiskt och valstrategiskt. Folkpartiet irriterade med diverse löntagaranpassade förslag om lagreglering av uppsägningar, om styrelserepresentation, om andel i vinst med mera, och Socialdemokraterna under ny ledning ville profilera sig genom arbetslivsreformer. Båda dessa partier visste sedan pensionsstriden 1957–59 att en stor löntagarfråga kan avgöra ett val, och en lag om anställningsskydd såg ut som ett löntagarintresse. Regeringen måste ändå ha varit medveten om att en sådan lag inte var något starkt önskemål på arbetsplatserna. Lars Lunning intervjuade an-

ställda och fackliga företrädare vid många företag men fann ingenstans en opinion för lagstiftning. Arbetarrörelsen höll under dessa år »storrådslag« eller liknande om arbetsmiljö, jämställdhet, medbestämmande och löntagarfonder, däremot inte om den mest ingripande frågan, anställningsskyddet.

LO:s ordförande Arne Geijer hävdade i partistyrelsen hösten 1970 att delar av regeringspolitiken i arbetslivets frågor inte var genomdiskuterade »utan har litet av improvisationens prägel«. (Protokoll 30/9 1970.) Utåmärktes inte mycket av dessa spänningar, och de nya initiativen fångade snart opinionen också i de fackliga leden. Utan stödet från den socialdemokratiska regeringen var det inte lätt för den fackliga ledningen att bevara det svenska systemet för kompromisser mellan kapital och arbete. Just i fråga om anställningsskyddet bjöd emellertid LO segt motstånd mot politiseringen.

Kritisk LO-rapport 1971

Metalls ordförande Åke Nilsson, medlem av Åmanutredningen, kritiserade regeringens planer på en särskild trygghetslagstiftning för äldre vid en konferens hösten 1970. En sådan reglering skulle bli »alltför invecklad«. Åmanutredningens hårda omdömen om Lidboms PM om anställningsskydd för äldre blev veterligen inte kända i medierna. Det finns emellertid ett samtida offentligt dokument som tydligt visar hur LO resonerade. Inför kongressen 1971 skrev en LO-kommitté en rapport som huvudsakligen gällde företagsdemokrati men som också hade ett kapitel på 12 sidor om trygghet i anställningen. Kommittén leddes av Metalls andre ordförande Bert Lundin. Regeringens direktiv om lagstiftning nämndes kort:

Fackföreningsrörelsen har hittills avstått från att lösa anställningstryggheten lagstiftningsvägen. Skälen har varit mer praktiska än principiella. Då det syns möjligt att nå ungefär lika långt förhandlingsvägen som med lagstiftning har förhandlingar och avtal föredragits. Ett skäl mot lagstiftning har bedömts vara att tvister om uppsägning i stor utsträckning skulle komma att dras inför domstol. I hittillsvarande former är domstolsförfarandet i olika avseenden mindre lämpat för detta slags tvister.

Det är i dessa fall av stor betydelse att tvisterna får en sådan behandling att arbetstagarna har en verklig chans att bli kvar i sin anställning, om arbetsgivarens motiv för uppsägningen inte är hållbara. Detta tillgodoses sannolikt bäst om tvisten behandlas av parterna själva under facklig medverkan. Vid tvister om vilka som skall permitteras eller sägas upp på grund av arbetsbrist är skälen för en partsmässig handläggning än större. Det kan röra sig om ganska närgångna prövningar av enskilda fall och avvägningar som kräver kännedom om och kontakt med de anställda.

Betänkligheterna mot en domstolsprövning innebär dock inte att inställningen till lagstiftning i övrigt är negativ. Lagstiftningen bör kunna utformas så, att parterna avtalsvägen kan komma överens om att upprätta en egen ordning för tvisters behandling. Om anställningstryggheten i övrigt kan befrämjas snabbare genom lagstiftning är en sådan självfallet att föredra.

LO gav alltså bara ett hypotetiskt bifall till lagstiftning, trots att det vid den tidpunkten stod klart att en sådan var på väg. Om det skulle bli en lag borde den vara dispositiv på sådant sätt att parterna kunde fortsätta som förut. Prövning i domstol var kommittén emot. De reformer kommittén efterlyste var inriktade på ett anställningsskydd enligt den etablerade

avtalsmodellen. Man återgav turordningsregeln i huvudavtalet och fortsatte:

Dessa riktlinjer ger inte de anställda tillräcklig trygghet. Den omvända ordningen borde gälla, dvs att urvalet först och främst skall ske efter enbart sociala bedömningar, dvs lång anställningstid, hög levnadsålder och särskilda omständigheter som begränsar möjligheterna att få annan likvärdig sysselsättning. Först i andra hand bör hänsyn tas till skickligheten.

Lång anställningstid anses allmänt berättiga till företräde för fortsatt anställning vid personalinskränkning, heter det i rapporten. På många arbetsplatser hade detta medfört att anställningstiden i praktiken blivit det enda avgörande. Anställningstiden borde fortfarande tillmätas väsentlig betydelse, men regeln hade tillkommit innan strukturomvandlingen och arbetsmarknadspolitiken hade medfört en ökad rörlighet till expanderande företag och branscher:

Om anställningstiden blir den enda eller dominerande bedömningsgrunden skulle åtskilliga av dem som reagerat positivt på dessa reformer [för ökad rörlighet] liksom de som drabbas av strukturförändringarna i näringslivet hamna i ett ofördelaktigt läge i den nya anställningen. Särskilt hårt skulle äldre drabbas, som efter en tidigare omställning kommit att höra till de senast anställda. [- - -] Bedömningen av de andra omständigheter som skall inverka på urvalet måste ske i det enskilda fallet.

Trygghet för de äldre var här ett argument emot en turordning grundad på anställningstid. LO såg positivt på strukturomvandlingen, de som bytte jobb frivilligt eller av nödvång

borde inte drabbas av en schablonregel om att den sist anställda måste gå först.

Hänsyn måste enligt kommittén tas till produktionens behov. »Det är även i de anställdas intresse att företaget kan arbeta effektivt också efter inskränkningen.« Kommittén ansåg att Arbetsmarknadsnämnden borde bli skiljenämnd i urvalsfrågor, inte endast avge rekommendationer.

Som föredragande vid LO-kongressen hösten 1971 gav Lundin inget förord för lagstiftning. Rapporten godkändes efter en debatt som nästan bara gällde medbestämmande.

Det är påfallande att resonemangen är fria från polemik mot arbetsgivarna. LO hävdade inte att arbetsgivare brukade säga upp äldre eller mindre produktiva arbetare.

Verklighet och myt

Den fackliga huvudsynpunkten var att turordning måste bestämmas efter en allsidig prövning i det enskilda fallet, där man vägt trygghetsbehovet mot produktionens krav. LO fruktade en juridifiering av tvister som kunde röra ömtåliga bedömningar av enskilda personer. Den linjen hade man försvarat under flera decennier, och man lät sig inte rubbas av politikernas försök att överglänsa varandra i reformiver. Först en tid efter att riksdagen i brett samförstånd fattat principbeslut om lagstiftning började man tänka i nya banor.

Vad innebar LO-kommitténs förslag att sociala hänsyn borde sättas framför produktionens behov? Huvudavtalet innebar i princip motsatsen, men detta hade inte hindrat att turordning efter anställningstid blivit vanlig i praxis. LO intog en förhandlingsposition, syftet var att de två motstående in-

tressena skulle erkännas som likvärdiga. Frågan hade begränsad vikt. Har parterna enats om att både produktionens och de anställdas behov ska beaktas och att prövningen ska ske utifrån förhållandena i det enskilda fallet spelar turordningsregelns ordalydelse ingen större roll; parterna väger fritt de olika intressena mot varandra. Att relativt få tvister anmäldes till Arbetsmarknadsnämnden vittnar om att arbetsgivare och fack var ömsesidigt hänsynsfulla.

Hot om lagstiftning hade använts flera gånger för att mjuka upp arbetsgivarnas motstånd mot fackliga krav. Direktiven för Åmanutredningen var veterligen första gången en socialdemokratisk regering tog ställning för lagstiftning i en arbetslivsfråga mot både SAF:s och LO:s välkända uppfattning. De var startskottet för den arbetsrättsliga offensiven 1971–76, där LAS var den förändring som gick mest på djupet. Den mer uppmärksammade medbestämmandelagen blev en ramlag som skulle få sitt egentliga innehåll genom parterna. De avtal som slöts var måttfulla och motsvarade inte visionen om demokratins tredje steg. LAS däremot innehöll många tvingande bestämmelser och gav upphov till en ändlös serie tvisteförhandlingar, mål i Arbetsdomstolen och politiska gräl.

LO-rapporten 1971 var inte uttryck bara för en kvardröjande allmän skepsis mot politisk inblandning. I andra frågor, främst medbestämmandet, hade LO då redan yrkat på en bred översyn av regelverket. Motståndet mot LAS-projektet var speciellt, det rörde en fråga som fackföreningsrörelsen hade lång erfarenhet av. Uppsägningar på grund av arbetsbrist drabbade åtskilliga tiotusental medlemmar varje år, de fackliga företrädarna visste att frågan var ömtålig och hyste

en genuin oro för att tvister om turordning skulle kompliceras och spetsas till genom en statlig reglering.

LO gav så småningom vika för det politiska trycket. I yttrandet över Åmanutredningens betänkande fanns just ingenting kvar av tidigare synsättet, den socialdemokratiska ledningen hade tagit kommandot över den fackliga opinionen.

Något dussintal arbetsmarknadsforskare har svepande påstått, utan att ha undersökt saken, att 1970-talets arbetsrätt infördes på begäran av fackföreningsrörelsen. I *Makten över arbetsmarknaden* 2002 ägnade jag ungefär hundra sidor åt tillkomsten av den nya arbetsrätten och fann att dessa forskare missat det fackliga motståndet mot omsvängningen från avtal till lagstiftning i det tidiga skedet. Senare skrev professor Klas Åmark (2004 s. 466):

LO-ledningen bestämde sig på 1960-talet för att utnyttja sitt politiska inflytande för att driva igenom en rad lagar om arbetslivet, eftersom man inte fick gehör för sina krav i förhandlingarna med SAF. Resultatet blev en arbetsrättslig offensiv med lagar om anställningstrygghet, styrelsrepresentation, medbestämmande osv. och ett radikalt förslag om löntagarfonder.

Detta är en vandringsmyt adlad till historisk vetenskap. Under 1960-talet gjorde LO:s ledning i verkligheten sitt bästa för att motverka statens inblandning. Att de nya lagarna föregåtts av förhandlingar, där SAF sagt nej till de fackliga kraven, har många påstått utan att ge relevanta exempel. SAF kritiserade LO för att i slutändan ha tillstyrkt LAS utan att först ha förhandlat. Förslag om facklig representation i företagets styrelser kom under 1960-talet från Folkpartiet och Centerpartiet, medan fackföreningsrörelsen var skeptisk, eftersom man be-

farade att sådant medbestämmande skulle splittra facket. SAF och LO samarbetade om nya former för medinflytande. De hade aldrig förhandlat om löntagarfonder.

Fackföreningsrörelsen har låtit sig övertygas av en tillrättalagd historieskrivning. Hur det i verkligheten gick till när lagstadgat anställningsskydd lanserades är okänt för de flesta. LO-rapporten 1971 läses inte. Osanningar om hur arbetsmarknaden fungerade före LAS sprids ständigt utan belägg och utan att bemötas. Näringslivets organisationer försvarar inte längre sitt samarbete med facket under Saltsjöbadstiden. De tror att samförståndspolitikerna gick till överdrift och känner inget behov av att korrigera propagandistiska misstolkningar av det förflutna.

Regeringen Palme fick utan svårighet riksdagen med på sitt projekt. De borgerliga partierna hade aldrig känt sig fullt ut delaktiga i Saltsjöbadstraditionen och tilltalades inte av de synbarligen vänskapliga kontakterna mellan regeringen och näringslivets företrädare under Tage Erlanders tid. Borgerliga kritiker beskrev normala, fria överläggningar som »korporativism« och »Harpsundsdemokrati«. Folkpartiet och Centerpartiet bidrog till att politisera spelreglerna på arbetsmarknaden, och när arbetslivets problem kom i centrum i slutet av 1960-talet fruktade hela oppositionen en upprepning av 1950-talets pensionsstrid, som hade räddat Socialdemokraterna kvar vid regeringsmakten efter en oavbruten tillbakagång i riksdagsvalen mellan 1940 och 1956. Åmanutredningen var inte parlamentarisk, där satt fyra fackliga ledamöter och endast en från SAF. De borgerliga partierna hade dålig insyn och var blinda för möjliga systemförändrande effekter

av till synes oskyldiga förslag om ökad trygghet för äldre och förbud mot obefogade uppsägningar.

Den borgerliga oppositionen stödde äldrelagen, som var ett genombrott för lagreglering av uppsägningstider och turordning efter anställningstid. På flera sätt blev den hastigt ihopkomna äldrelagen styrande i den process som ledde fram till LAS, men eftersom lagen var ett provisorium gjordes ingen stor affär av den. Två år senare röstade de borgerliga partierna för LAS, endast Moderaterna satte ett frågetecken för turordningsregeln (utan att yrka någon ändring), medan mittenpartierna ville att lagen skulle gälla även anställda i företagsledande ställning. Arbetsgivarna isolerades både i riksdagen och i opinionen.

Strax därpå skrev Carl Lidbom och Folkpartiets partisekreterare Carl Tham gemensamt direktiven för en utredning om löntagarnas delaktighet i kapitalbildningen. Medbestämmandelagen var på väg, liksom en ny arbetsmiljölag med bland annat en rätt för fackliga skyddsombud att stoppa produktionen. Arbetsgivarmakt var något odemokratiskt som lagstiftningen skulle tukta och beskära.

2 En lag med komplikationer

Överenskommelser mellan SAF och LO brukade omtalas med gillande och respekt, särskilt i officiella sammanhang. I propositionerna om äldrelagen och LAS blev tongångarna andra. Om anställningsskyddet i huvudavtalet uttalade regeringen att »partsöverenskommelser av denna typ inte [kan] betecknas som odelat gynnsamma«. Arbetsgivarna klandrades i ordalag som inte skulle användas mot någon annan samhällsgrupp, i kontrast till den analyserande, sakliga tonen i LO-rapporten 1971.

Det fanns enligt regeringen »alltför stort utrymme på arbetsplatserna för ett snävt företagsekonomiskt effektivitets- och lönsamhetstänkande«, som medförde att »många människor slits ut i förtid och att betydande grupper blir utslagna och ställda åt sidan«. Många arbetsgivare sägs ha »en överdriven uppfattning om ålderns negativa betydelse för prestationsförmågan«, de glömmer lätt »de värden som ligger i mångårig vana och erfarenhet«. Utan kraftfulla åtgärder finns en påtaglig risk »att stora grupper av arbetstagare, framför allt de som är äldre, handikappade eller bristfälligt utbildade, kommer att stampas ut ur produktionen och ställas vid sidan av välfärden«. (Prop. 1971:107 s. 96, 98, 109, 110.)

Arbetarrörelsen såg i allmänhet positivt på strukturomvandlingen, trots att många »stampades ut ur produktionen«. Botemedlet var en arbetsmarknadspolitik med riktade insatser för särskilt utsatta grupper, stöd för geografisk och yrkesmässig rörlighet och regionalpolitik för ekonomisk utveckling. Problemet att äldre som förlorat jobbet vid en nedläggning hade svårt att få ny anställning kunde endast förvärras av »kraftfulla åtgärder« i form av en lag som skulle gynna de redan anställda och skapa trösklar för tidsbegränsade anställningar.

Regeringen förvrängde turordningsregeln i huvudavtalet. Man återgav inte den inledande och i praktiken viktigaste formuleringen, den som föreskrev att man skulle »beakta såväl produktionens beroende av arbetskraftens duglighet och lämplighet som arbetarnas berättigade intresse av trygghet i anställningen«. I stället skrev man:

Bestämmelserna, som har karaktären av en rekommendation, går ut på att arbetsgivaren har rätt att behålla de dugligaste och lämpligaste men att han vid val mellan lika lämpliga och skickliga arbetstagare skall ta hänsyn till anställningstidens längd och särskilt stor försörjningsbörda. [- -] De nuvarande bestämmelserna i huvudavtalet om att turordningen i första hand bestäms efter lämplighet och duglighet har tillkommit för att företagen skall kunna behålla den mest effektiva arbetskraften. Bestämmelserna tillgodoser kortsiktiga företagsekonomiska intressen ... Effekten av reglerna blir ofta att den arbetskraft som har det största behovet av trygghet för den bestående anställningen [...] löper de största riskerna att slås ut. (Prop. 1973:29 s. 154–155.)

Intrycket blir att arbetsgivarna hade dikterat turordningsregeln. Framställningen förödmjukade LO som part i detta avtal.

Huvudavtalet var inte helt logiskt, principen om vägning av två olika intressen motsägs av den efterföljande prioriteringen av det ena intresset. En utvärdering kan bara grundas på hur reglerna tillämpades. Regeringen ger inget belägg för att huvudavtalet »ofta« förvärrade läget för dem som hade störst trygghetsbehov. LO-rapporten 1971 hävdade att lång anställningstid allmänt ansågs ge företrädesrätt och i praktiken blivit avgörande på många arbetsplatser. Åmanutredningen påpekade att hög omsättning på arbetskraft inte förekom i fråga om äldre. Propositionen innehöll ingen realistisk och ärlig analys av trygghetsproblemet eller de sannolika effekterna av den lag regeringen hade bestämt sig för.

Turordningskrets enligt »naturligt betraktande«

Det som gjorde det problematiskt att lagfästa turordningsregler syns tydligt om man jämför LAS med Åmanutredningens förslag. Viktiga skillnader rör sättet att bestämma turordningskretsen, sättet att beräkna den anställningstid som ger företrädesrätt, kravet på kvalifikationer för fortsatt arbete och reglerna om tidsbegränsad anställning.

Åmanutredningen menade att turordningskretsen skulle utgöras av »en kategori av arbetstagare« vid en förvaltnings- eller företagsenhet eller därmed jämförlig enhet. Medvetet undvek man mer precisa begrepp som till exempel arbetsplats, avtalsområde eller yrkesgrupp. Bara anställningstid inom företagsenheten skulle räknas. Utredningen illustrerade sitt resonemang:

Vid exempelvis en neddragning vid en verkstadsavdelning på ett företags huvudfabrik, är det inte meningen att arbetstagarna vid företagets anläggningar på andra orter eller vid en helt annan verkstadsavdelning på samma ort skall dragas in i turordningsresonemangen. De arbetar i skilda företagsenheter. *Valet får inte ske mellan andra arbetstagare än de som vid ett naturligt betraktande framstår som berörda av arbetsgivarens åtgärd...*[Min kursivering.] Särskilt bör beaktas de kutymer som utbildats på olika områden. (SOU 1973:7 s. 189.)

LO tillstyrkte detta resonemang, som anknöt till rådande praxis. Turordningskretsen skulle inte vara formellt avgränsad, till exempel ett avtalsområde, utan bestämmas av vad som uppfattas som naturligt i den givna situationen. Åmanutredningen och LO insåg att en uppsägning fördras med störst jämnmod om arbetsbristen är synlig i den egna verksamheten.

I LAS talas om driftsenhet och avtalsområde. All tid som anställd hos arbetsgivaren, oavsett driftsenhet, avtalsområde och arbetets karaktär, kvalificerar för företrädesrätt. Flera driftsenheter på samma ort kan enligt fackets beslut bilda en gemensam turordningskrets. Arbetsbrist vid en driftsenhet i Vällingby medför uppsägningar i Farsta.

Utredningen föreslog inte att anställdas kvalifikationer för fortsatt arbete skulle prövas i samband med en driftsinskränkning. Det var onödigt, eftersom förslaget syftade till turordning för personer av samma kategori. Men regeringen insåg att dess eget förslag om en turordningskrets bestående av ett avtalsområde, där flera olika yrkesgrupper kan ingå och där tidigare anställningstid i andra funktioner hos arbetsgivaren medräknas, skulle framtvinga omflyttningar inom företaget

vid driftsinskränkningar. Personer med lång anställningstid måste då ha tillräckliga kvalifikationer för att efter en kort inlärningsstid kunna fylla lediga befattningar. Därför införde man ett sådant krav.

Lagstiftarens ambition att minimera tidsbegränsade anställningar skapade problem för arbetsgivaren. Flexibiliteten minskade, vilket gjorde turordningsreglerna mer betungande. Åmanutredningen föreslog att anställning tills vidare skulle vara huvudregeln. Därefter sägs:

Avtal om att anställning skall avse viss tid, viss säsong eller visst arbete får träffas endast om detta föranledes av arbetsuppgifternas särskilda beskaffenhet eller står i överensstämmelse med sedvänja inom branschen.

Uttrycket sedvänja inom branschen syftade på provanställning och anställning för arbetstoppar. Förslaget var enhälligt men fick ingen motsvarighet i den paragraf som antogs, där sägs i stället att anställning för viss tid medges för praktikarbete och vikariat. Visstidsanställning på grund av arbetsuppgifternas särskilda beskaffenhet ingick även i L A S.

Likriktande stödregler

Eftersom arbetsgivarna energiskt motsatte sig att turordningen skulle lagregleras, kunde man förutse att det skulle bli många tolkningstvister. Då dög inte vaga begrepp som »kategori av arbetstagare» eller »företagsenhet eller därmed jämförlig enhet». Arbetsdomstolen måste kunna avgöra om ett visst förfarande är korrekt. Lagstiftaren föredrog mer entydiga begrepp som »driftsenhet» och »avtalsområde», men där-

med frångick man Åmanutredningens viktiga tanke att turordningskretsen skulle avgöras av vad som i den konkreta situationen framstår som naturligt. Ett sätt att resonera som var fullt rimligt när det gällde ett huvudavtal, med ett icke-juridiskt skiljeförfarande, höll inte inför lagstiftarens krav på entydiga regler. En lag kräver en likformighet som inte är nödvändig eller önskvärd i en modell som bygger på förhandlingar mellan likställda parter.

Den yttre gränsen för ett turordningsområde är arbetsgivarens hela verksamhet och, i normalfallet, avtalsområdet. Men eftersom företag är organiserade på varierande sätt och kollektivavtalen täcker grupper av olika karaktär kan en naturlig enhet för turordning inom dessa ramar bara grundas på kännedom om den lokala situationen och en sammanvägning av arbetsgivarens och de anställdas intressen.

Just de frågor där Åmanutredningen och lagstiftaren gick isär har ända sedan dess varit svåra stötestenar. Arbetsgivarna har angripit lagen, facket har försvarat den och kritiserat ändringar som gjort den mindre rigorös. I dag anser facket att det är alltför lätt att kringgå turordningsreglerna och att arbetsgivarnas missnöje endast vittnar om »fantomsmärta».

Turordningsregeln i LAS förutsatte en mängd likriktande stödregler. Ska deltidsarbete och ledigheter av olika slag påverka den tid man får tillgodoräkna sig? Inom vilken enhet eller slag av verksamhet ska anställningstid summeras? Kan ägarbyten, fusioner och bolagiseringar påverka turordningen? Tillhör distansarbetande som resemonter och handelsresande en driftsenhet »på orten»? Hur mycket utbildningska en arbetsgivare vara skyldig att ge en anställd som måste byta arbetsuppgifter vid arbetsbrist? Kan personliga egenskaper

som samarbetsförmåga ingå i begreppet tillräckliga kvalifikationer? Sådant hade de som ville lagstifta inte tänkt igenom. Den rättvisepincip som fordrar samma beräkningssätt, samma indelning i enheter, samma uppsägningstider och så vidare i alla branscher och typer av jobb är abstrakt och konstruerad.

Oväntad praxis i verkstadsindustrin

På statens område kolliderade LAS med turordningsregler som redan fanns. Staten förbehöll sig att ställa krav på behörighet, utbildning och meriter som andra arbetsgivare inte hade rätt att ställa. Turordningskretsar av statliga tjänstemän skulle omfatta personer med i huvudsak jämförbara arbetsuppgifter. Myndigheten måste på ett riktigt sätt kunna fullgöra sina rättskipnings- och förvaltningsuppgifter. (Calleman 1999 s. 70–73.) Motsvarande kvalitetskrav i privat verksamhet räknades som ensidigt lönsamhetstänkande och medgavs inte.

LAS gav den centrala fackliga organisationen rätten att medverka till en så kallad avtalsturlista. Redan innan lagen trädde i kraft ingick Sveriges Verkstadsförening och Metall en överenskommelse, som överlät denna rätt till lokala parter utan särskilda direktiv. Överenskommelsen förvånade Arbetsdomstolen med tanke på Metalls starka förhandlingsposition, och den förvånade också Catharina Calleman: »Redan innan lagen trätt i kraft hade man sett till att allt i viss mån skulle bli vid det gamla.« Avtalet ger »intryck av ett ojämnt förhållande, där arbetstagarsidan helt enkelt har givit upp sin position«. (Calleman 1999 s. 70.)

Ordförande i Metall vid den tidpunkten var Bert Lundin,

huvudansvarig för LO-rapporten 1971. Den rimliga tolkningen är att Metall gärna såg en procedur liknande den som funnits före LAS. Avtalet är i själva verket inte alls förvånande.

Liknande avtal slöts sedan över stora delar av arbetsmarknaden. Facket satte sig över det som regeringen ansett vara en garanti mot godtycke och köpslagan: att fackförbunden centralt skulle besluta om eventuella avvikelser från »sist in först ut«. När rätten att göra upp om en avtalsturlista delegerats till de lokala parterna kan sådana avvikelser göras utan någon särskild begränsning, enligt Arbetsdomstolen. (Calleman 1999 s. 68–69.)

Regeringen skrev i propositionen 1973 att lagen måste hindra en skoningslös utgallring av särskilt utsatta grupper under åberopande av effektivitetsskäl. Därför var det självklart att lagen måste ha turordningsregler, »bindande rättsregler vilka ger de enskilda arbetstagarna rättigheter som i sista hand kan hävdas inför domstol«. (Prop. 1973:129 s. 155.) Eftersom turordningsreglerna i LAS blev dispositiva var denna rätt en illusion.

Tidsbegränsade anställningar

När uppsägningsrätten var fri var gränsen mellan fast och tillfällig anställning inte en legal fråga. Ingen vidlyftig juridik omgav den fasta anställningen. Huvudavtalet 1938 gav ett skydd mot uppsägning först efter nio månaders anställning, därför hade arbetsgivarna inget behov av en särskild rätt att provanställa eller att anställa för begränsad tid vid arbetstoppar.

Kritiken mot LAS koncentrerades under några år till frågan om tidsbegränsade anställningar. Valter Åman »fick mycket

ovett«, skriver han i memoarerna, för sådant som utredningen aldrig hade föreslagit, »nämligen att provanställning och tillfällig anställning för att klara arbetstoppar icke fick förekomma utan kollektivavtal med berörda fackförbund«. Han skrev att han »hela tiden fasthållit vid att den socialdemokratiska regeringen gjorde fel när den strök vårt förslag om prov- och visstidsanställning«. (Åman 1982 s. 179–181.)

Nya arbetsrättskommittén hade uppdraget att se över lagstiftningen, men när den borgerliga regeringen under Thorbjörn Fälldin meddelade att den ville införa en laglig rätt att provanställa, lämnade de socialdemokratiska och fackliga ledamöterna kommittén i protest. Det var den första av flera utredningar om anställningsskydd som inte kunde slutföras på grund av motsättningar. Resultatet blev emellertid en ny anställningsskyddslag 1982 med regler om sex månaders provanställning och tidsbegränsad anställning på högst sex månader under en tvåårsperiod vid arbetstoppar. Socialdemokraterna var emot, i debatten utlovades en återställare efter valet.

Inför riksdagsbehandlingen hävdade LO och TCO gemensamt att regeringsförslaget kraftigt underminerade huvudprinciperna i LAS. Facket kunde medge provanställning och arbetstoppsanställning i kollektivavtal, och så hade skett i stor utsträckning. Regeringen hade medvetet offrat anställningsskyddet för stora grupper »för att tillgodose kraven från arbetsgivare som inte godtar reglerna om att arbetsförhållanden skall vara kollektivavtalsreglerade«. (Rd prot. 1982:87, s. 104–105.)

Argumentet hörde till de mest svårsmälta för motparten. Arbetsgivarna har aldrig erkänt någon regel om att arbetsvill-

koren ska vara kollektivavtalsreglerade, än mindre att företag ska kunna förvägras rättigheter som både lagstiftaren och facket anser rimliga och önskvärda, som en bestraffning för frånvaro av kollektivavtal. LO och TCO måste ha menat att företag utan kollektivavtal undandrar sig en samhällelig plikt och därför kan diskrimineras i lagstiftningen. Resonemanget hade inte kunnat föras utan 1970-talets politisering av arbetsrätten. Som en organisation för kollektivavtalsbundna arbetsgivare har SAF kunnat tillstyrka att regler görs dispositiva vid medlemsföretagen men bara som en andrahandslösning när politikerna bestämt sig för en reglering.

Det handlade här inte om fackets rätt att gå till strid för kollektivavtal. Den har arbetsgivarna erkänt i över hundra år och är en nödvändig del av den fackliga friheten och det kollektiva systemets autonomi. SAF:s ordförande vid tiden för Saltsjöbadsavtalet, Sigfrid Edström, menade att kollektivavtal är »det främsta instrumentet« för att befästa en fredlig ordning på arbetsmarknaden. Men varken då eller senare skulle SAF aktivt ha stött kollektivavtalssystemet om det hade förenats med statlig diskriminering av företag som står utanför. Facket trodde i det skedet att arbetsgivarnas frivilliga medverkan i systemet utan risk kunde undvaras. Företagen skulle tvingas.

Ändringar och återställare

Anställningsskyddslagen 1982, med nya visstidsanställningar, ändrade inte turordningsreglerna. Att låta arbetsgivaren undanta kvalificerade eller särskilt viktiga medarbetare vid uppsägningar skulle ge alltför stort utrymme för subjektiva bedömningar, ansåg mittenregeringen under Ola Ullsten. Ef-

ter regeringsskiftet 1982 accepterade Socialdemokraterna i det tysta besluten om provanställning och tidsbegränsad anställning vid arbetstoppar; återställaren uteblev.

En besynnerlig paragraf om arbetstagare äldre än 57,5 år infördes 1984. Det var möjligt att förtidspensionera äldre av arbetsmarknadsskäl, vilket hade medfört att yngre i många fall getts företräde vid arbetsbrist. Man utgick ifrån att arbetsförmedlingen inte skulle pröva arbetsviljan hos de äldre som då sades upp med rätt till a-kassa fram till förtidspensionen. Regelverket till stöd för de äldre hade blivit en mekanism för utslagning av 57,5-åringar. Som botemedel beslöts att sådana uppsägningar fick ske först efter särskilt medgivande av det centrala facket.

Efter att SAF och LO 1984 slutit avtal om full lön vid permittering, delvis på skattebetalarnas bekostnad, kunde företagen inte längre minska sina kostnader genom att permittera vid svackor i produktionen. Ordet permittering försvann i paragrafen om turordning. I sen tid har tillfällig arbetstidsförkortning med motsvarande inkomstförlust införts, först genom en överenskommelse mellan Teknikarbetsgivarna och IF Metall. LAS föreskriver full lön vid permittering men skyddar inte mot fyradagarsvecka med motsvarande lönebortfall.

Nya strider om LAS blossade upp under lågkonjunkturen på 1990-talet. Strax före valet 1991 offentliggjorde arbetsmarknadsministern Mona Sahlin direktiv för en utredning om bland annat turordning vid interna omplaceringar och om vidgade turordningskretsar. Det gällde att täppa till luckor i skyddet.

Efter valet tillsatte den borgerliga regeringen under Carl Bildt en utredning med uppdraget att föreslå medel att främja

väl fungerande företag, som kunde ge anställningstrygghet. Efter kort tid kom ett betänkande på över tusen sidor med förslag om bland annat förlängning från sex till tolv månader av maxtiden för provanställning och arbetstoppsanställning och rätt för arbetsgivaren att undanta vissa anställda från turordningen. Förslagen antogs av riksdagen, med preciseringen att arbetsgivaren fick undanta två anställda i varje turordningskrets. Reglerna kom att gälla bara under 1994.

Den socialdemokratiska motionen 1993 rymmer en katalog över den borgerliga regeringens antifackliga förslag. Det sägs att den svenska arbetsrättsliga modellen bygger på riktäckande kollektivavtal och välorganiserade fackliga parter.

När arbetslösheten och den bristande framtidstron nu breder ut sig vill vi socialdemokrater ta tillvara den samförståndsanda som ligger i den svenska modellen. [- -] Den innebär att det i första hand är arbetsmarknadens parter som genom kollektivavtal skall ge de arbetsrättsliga reglerna en sådan utformning att de fungerar väl i praktiken, blir så enkla och effektiva som möjligt och lägger inflytande, ansvar och befogenheter så nära de berörda som möjligt. (Mot. 1993/94:A8.)

Detta var nya tongångar. LAS var inte en produkt av samförståndsanda och syftade inte till att öka det lokala fackliga inflytandet. LAS sattes i stället för ett huvudavtal som regeringen utmålade som dåligt men som hade fungerat väl tack vare enkla effektiva regler med inflytande och ansvar nära de berörda.

I S-motionen 1993 heter det:

Situationen dessförinnan [före LAS] var att de arbetstagare som hade någon form av arbetshinder eller inte längre var unga, fris-

ka och starka blev uppsagda först när det uppstod arbetsbrist. [- - -] LAS infördes bland annat för att förhindra dessa personliga tragedier och för att få slut på detta slöseri med mänskliga resurser.

Anklagelser i den riktningen var inte ens antydda i LO-rapporten 1971. Vid den tiden hade man i gott minne de riksdagsdebatter där Socialdemokraterna och LO:s företrädare försvarat den rådande ordningen. När regeringen skulle konkretisera sin kritik mot avtalsmodellen hittade man inget annat att anmärka på än att en del företag hade försummat att varsla länsarbetsnämnden om uppsägningar i rätt tid. Det finns ingen undersökning som bekräftar S-motionens påståenden om turordningspraxis före LAS.

Efter valet 1994 upphävde Socialdemokraterna den föregående riksdagens ingrepp i LAS. Tidsgränsen för provanställning och arbetstoppsanställning blev på nytt sex månader. Regeringen tillsatte en arbetsrättskommission med uppdraget att »via kollektivavtal åstadkomma en långsiktig och stabil arbetsrätt«. Men arbetsrätten var nu ett Babels torn, det gick inte att formulera lagförslag som kunde vara basen för ett samförstånd. Kommissionens ordförande Tony Hagström föreslog ett samarbetsavtal. Partsorganisationerna sade nej, det avgörande skälet angavs vara den stora skillnaden i synen på turordningsreglerna. (Calleman 1999 s. 82.) I stället gjorde regeringen och Centerpartiet 1996 upp om en lagändring, som gav de lokala fackliga organisationerna en självständig rätt att anta avtalsturlistor. Samtidigt ströks regeln om 57,5-åringar, eftersom förtidspensionering av arbetsmarknadsskäl inte längre medgavs.

Den svenska modellens spelregler

På 1990-talet var politikerna trötta på organisationernas antagonism inom arbetsrätten och gav upp hoppet om en återgång till den svenska modellen. Förändringar i anställningsskyddet avgörs sedan dess av olika allianser i riksdagen. Miljöpartiet enades år 2000 med de borgerliga om att ge företag med högst tio anställda rätt att undanta två personer från turordningen. Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet minskade 2006 antalet former för tidsbegränsad anställning från ett tiotal till tre: fri visstidsanställning, vikariat och arbete efter 67 år. Året därpå mildrade den borgerliga majoriteten villkoren för tidsbegränsad anställning på några punkter, bland annat lade man till vikariat som en fjärde form. Någon ny parlamentarisk utredning har det inte varit tal om.

Den borgerliga regeringen under Fredrik Reinfeldt anser att arbetsrätten uppfyller rimliga krav på flexibilitet och har gjort arbetsgivarna besvikna genom att vägra luckra upp LAS. Tanken är att både arbetsgivarna och facket ska sluta att hoppas på politiska interventioner och i stället försöka hitta gemensamma lösningar. Strategin tycktes framgångsrik när Svenskt Näringsliv, LO och PTK 2008 började förhandla om ett huvudavtal, där anställningsskyddet skulle ingå.

De som velat förklara varför den svenska modellen på arbetsmarknaden upphörde att fungera på 1970-talet har lagt tonvikten vid yttre förhållanden: strukturförändringar i näringslivet, tillväxten av tjänstemannagrupper och offentlig sektor med åtföljande samordningsproblem, kriser i världsekonomin med hög inflation, de många strejkerna 1969–70 och vänstervågen.

Men även Saltsjöbadsperioden utmärktes av strukturo-

vandling, internationella störningar och politiska konflikter. Metallstrejken 1945 var i nivå medorstrejken 1909 i antalet förlorade arbetsdagar. Danmark utsattes för samma påfrestningar som vi från slutet av 1960-talet utan att för den skull överge etablerade spelregler på arbetsmarknaden. Danska politiker ändrar inte något viktigt i arbetsrätten såvida inte Dansk Arbejdsgiverforening och danska LO först blivit överens. Att den danska modellen består framgår bland annat av att arbetsgivarna och facket samarbetar i EU-frågor, till skillnad från parterna i Sverige.

Många har hävdat att den industriella omvandlingen orsakade en otrygghet och ett missnöje som via fackföreningsrörelsen blev den väsentliga drivkraften bakom den nya arbetsrätten åren 1971–76. Det är svårt att finna något konkret belägg för ett sådant samband när det gäller LAS och turordningsreglerna.

De tidiga initiativen var politiska, inte fackliga. Läget var ett annat i andra delar av arbetsrätten, särskilt medbestämmandet.

Den svenska modellen förutsatte att statsmakten respekterade parternas självständighet inom deras ansvarsområde. Per Albin Hansson och Tage Erlander insåg att en tydlig gräns mellan det politiska och det fackliga befriade regeringen från många bekymmer. Kompromisser mellan arbetsgivare och fackföreningar kunde i allmänhet antas vara förenliga med samhällsekonomisk balans och andra övergripande intressen. Sverige fick gott anseende som ett land med exemplariska relationer på arbetsmarknaden, vilket spred glans också över regeringspartiet.

Socialdemokraterna regerade från 1932 till 1976 med av-

brott endast för några månader sommaren 1936. Men även ett stort, dominerande parti har perioder av svaghet och tillbakagång. De borgerliga hade majoritet i riksdagens båda kamrar ända till 1937. Hösten 1957 var regeringsmakten inom räckhåll för de borgerliga, som hade majoritet i andra kammaren. En kritisk situation inträdde genom Socialdemokraternas dåliga resultat i kommunalvalet 1966. Att partiet ändå parlamentariskt kunde ha kontrollen under så lång tid förklaras av samarbetet i olika former med Bondeförbundet/Centerpartiet, som höll borgerligheten splittrad. Partiet gynnades också av Saltsjöbadsmodellen, som medförde arbetsfred och ett bra samtalsklimat mellan regeringen och tunga makthavare i näringslivet. Socialdemokraterna framstod som ett folkligt reformparti utan extrema drag. Partiet regerade i 44 år tack vare att man erkände sig vara till en viss grad beroende av självständiga aktörer på den borgerliga sidan. Man var stark i det politiska mittfältet och i praktiken oberoende av Kommunisterna, trots att man nästan hela tiden saknade egen majoritet.

En annan strategi under Palme

De bärande elementen i denna strategi överlevde inte Tage Erlanders tid som statsminister.

Det skar sig tidigt mellan centerledaren Gunnar Hedlund och Olof Palme. Hedlund tyckte att de äldre socialdemokraterna (Erlander och Sträng) var »klippor«, medan de yngre var »kullerstenar«. Han skrev en tid före valet 1970 i ett öppet brev till Erlander att Palme nog skulle bli en bra partiledare men att han skulle fara väl av en tid i opposition. »Det skulle

göra honom mer erfaren.« Palme svarade i en radioduell att Hedlund hade förolämpat Erlander. »Detta kommer svensk arbetarrörelse att ta itu med.« (Östberg 2009 s. 58.) Erlander sade offentligt att han inte förstod vad Palme menade. Plötsligt var traditionen av samarbete och vänskap alltsedan kohandeln 1933 bruten. Detta inträffade ett år innan Fäldin blev ledare för Centerpartiet.

Palmes biograf Kjell Östberg återger en rapport, som USA:s ambassadör i Stockholm sände till Washington om ett samtal han hade fört med LO:s ordförande Arne Geijer hösten 1965. Geijer hade sagt »med låg röst [...] att fackföreningsrörelsen i Sverige inte ville att Palme skulle ta över ledarskapet i partiet. Det skulle inte vara bra för det svenska systemet att skapa kompromisser mellan fack och arbetsgivare och även regeringen – det skulle i själva verket vara svårt att få den svenska modellen att fungera under Palme.« (Östberg 2008 s. 378.)

I den socialdemokratiska partistyrelsen sade Palme 1970 att det finns en naturlig intressekonflikt mellan partiet och ett privatägt näringsliv. »Det är ju via de borgerliga partierna som vi har slagits mot storfinansen, och om de borgerliga partierna försvinner ur bilden [- -] är det inte lika lätt till en direkt konflikt med storföretagsamheten...« Han kommenterade 1973 »näringslivets fantastiska kampanjer« med anklagelser mot regeringen om konfrontationspolitik:

Så har vi alla de smutsiga personkampanjer som de ägnat sig åt. Detta är ju inte organiserat av de borgerliga partierna utan av Industriförbundet och Arbetsgivareföreningen [- -]. För oss är dessa våra motståndare precis som de borgerliga partierna...

I detta skede ville SAF bevara Saltsjöbadstraditionen och sträckte sig långt i många frågor. I arbetsrättskommittén samarbetade SAF-företrädarna med ordföranden Kurt Nordgren, som varit andre ordförande i LO, och de stödde i huvudsakliga delar medbestämmandelagen. Det är inte känt att SAF och Industriförbundet bedrev smutsiga personkampanjer.

Palme betonade i partistyrelsen vid samma tid att anställningsskyddet skulle bli den på många sätt mest genomgripande av de arbetsrättsliga reformerna, vilka tillsammans skulle bli partiets »huvudprogram inför valet«. (Protokoll 28/4, 21/5 1970, 13/3, 26/4, 18/6 1973.)

Lyhörd för ekot av sin egen röst

LO-kongressen 1971 begärde en utredning om »branschfonder och annan fondbildning av vinster och löntagarnas sparande för kapitalinsatser i företagen«. Arbetet inleddes hösten 1974 (under en ny LO-ledning) och resulterade året därpå i en rapport, som enligt utredaren Rudolf Meidner syftade till att »beröva de gamla kapitalägarna deras makt, som de utövar i kraft av sitt ägande«. Radikala förslag i samma riktning hade lagts fram av bland andra Harry Schein 1972 (Tiden nr 2) och Villy Bergström 1973 (*Kapitalbildning och industriell demokrati*). Fondfrågan blev ödesdiger för arbetarrörelsen. Det fanns en ofta omvittnad brist på kommunikation mellan den fackliga ledningen och partiledningen, exempelvis har Thage G. Petersson hävdade att Olof Palme togs på sängen av Meidners rapport. Samtidigt var Palmes roll i förhistorien betydande. Partiets radikalisering i arbetslivets frågor från slutet av 1960-talet, den nya arbetsrätten, retoriken

mot de privata arbetsgivarna och talet om demokratins tredje steg – allt detta fick Meidners fondförslag att verka logiskt och oundvikligt. I det nya partiprogrammet 1975 heter det: »Hela den ekonomiska verksamheten måste samordnas till en planmässig hushållning under medborgarnas kontroll.« Partiet legitimerade ett generalangrepp på den privata ägarmakten, och Palme stödde i många anföranden huvudtankarna i fondförslaget.

Kjell Östberg skriver att Palme hade gjort LO:s frågor – arbetsrätten, arbetsmiljön, demokratin på arbetsplatserna – till sina mest prioriterade:

Trots den uppmärksamhet han hade givit LO, och den lyhördhet han hade visat inför dess krav, är det många gånger omvittnat att relationerna mellan fackföreningsrörelsen och partiet ofta var ansträngda under hans tid. Detta har ibland förklarats med svårigheter att förstå varandra på det personliga planet; Olof Palme och Gunnar Nilsson fann aldrig varandra. Men det avspeglar också, som löntagarfondsstriden så tydligt kom att visa, oenighet i strategiska frågor... (Östberg 2009 s. 252.)

Östberg menar alltså att Palmes energiska ingripanden i arbetsrätten visar att han var lyhörd för LO:s krav och finner det paradoxalt att Palmes relationer till fackföreningsrörelsen ändå blev ansträngda. Han glömmer då vad Arne Geijer hade oroat sig för i samtalet med USA-ambassadören. Geijer befarade att Palme som partiledare skulle försvåra kompromisser mellan fack och arbetsgivare och äventyra den svenska modellen.

På vilket sätt skulle denna skada kunna uppstå? Som statsminister skulle Palme kunna genomdriva lagar som inskrän-

ker det kollektiva systemets autonomi, skenbart i arbetarnas intresse och därmed svårt för LO att gå emot. Som partiledare och agitator skulle han kunna inge partifolket på arbetsplatserna orealistiska förväntningar och framkalla ett fackligt agerande som skulle äventyra arbetsgivarnas frivilliga medverkan i det kollektiva systemet. Båda dessa saker inträffade.

Det ryser i mig av politisk vällust, sade den unge Stig Malm, när jag hör Olof Palme i högform under ett kongresstal. Palme var knappast lyhörd för LO:s synpunkter, snarare var han lyhörd för ekot av de egna kongresstalen, till dess ekot började överrösta honom själv.

Fackliga företrädare på central nivå ser andra problem än medlemmar på arbetsplatserna. Det svåra är inte att samla den fackliga opinionen bakom storslagna idéer utan att vinna förståelse för nödvändiga kompromisser. Deras uppgift underlättas inte när politiker tar kommandot över opinionen i arbetslivets frågor med generösa erbjudanden och radikala paroller. För att inte överflyglas av militanta grupper inom organisationen kan den fackliga ledningen se sig nödsakad att agera mot sina egna bättre insikter, vilket blev ett tydligt mönster från början av 1970-talet till det smärtsamma uppvaknandet 1990, då arbetsmarknadsministern Mona Sahlin lade fram en proposition om strejkförbud.

Det är märkligt att Olof Palme, fostrad av Tage Erlander, så litet insåg vad som stod på spel. Saltsjöbadstraditionen var en tillgång för hans parti. Arbetarrörelsen har ett varaktigt behov av samförstånd med kapitalets företrädare i vissa grundfrågor. De privata arbetsgivarnas funktioner är samhällsnödvändiga, och försöken under 1970-talet att beröva dem deras legitimitet och självständighet var ogenomtänkta och gick inte bra.

I arbetarrörelsens självheroiserande historieskrivning har fackföreningarna genomdrivit det kollektiva systemet på arbetsmarknaden i kamp mot kapitalmakten och en fientlig borgerlighet. I själva verket var arbetsgivarna från 1906 en aktiv partner i det kollektiva systemet, som hade starkt stöd i den borgerliga opinionen. Att Sverige från mitten av 1930-talet hade den högsta andelen organiserade arbetare i världen berodde främst på att den fackliga friheten var större än på andra håll och på att arbetsgivarna ansåg att riksgiltiga kollektivavtal tjänade företagets behov av arbetsfred och övergripande kontroll över löneutvecklingen. Organisationerna på bägge sidor växte i en självförstärkande, kumulativ process.

I länder där lagstiftare och myndigheter ingrep med regleringar och repression utvecklades förhandlingssystem och kollektivavtal svagare än här. Statsmakten förhindrade ett fritt och på lång sikt fruktbart samspel mellan parterna, och där facket blev svagt blev också arbetarpartiet svagt.

De borgerliga partiernas rädsla att framstå som mindre löntagarvänliga än Socialdemokraterna var paradoxalt nog ett problem för facket. När inte ens Moderaterna bjöd nämnvärt motstånd mot politiseringen av arbetsmarknadens spelregler, blev det svårt för de fackliga företrädarna att hävda vikten av måttfullhet och kompromisser med arbetsgivarna. Dehöllgod min, deras motstånd mot L A S var diskret, i huvudsak internt och snart glömt inom och utom rörelsen.

3 Så fungerar anställningsskyddet

Två ekonomer, Per-Anders Edin och Bertil Holmlund, skrev rapporten *Effekter av anställningsskydd* för betänkandet *Ny anställningsskyddslag* (SOU 1993:32). De fann att LAS var förhållandevis restriktiv mot arbetsgivarna men att flera EG-länder hade en ännu mer restriktiv lagstiftning. Anställningsskyddet påverkar tydligt hur arbetslöshet och sysselsättning varierar över en konjunkturcykel. En restriktiv lag gör att det är trögt att nyanställa i uppgången och trögt att säga upp i nedgången. Om lagen försvårar uppsägningar gör arbetsgivarna ett noggrannare urval när de nyanställer. Ökad frihet att anställa för begränsad tid förstärker sannolikt jobbtillväxten i en konjunkturuppgång, medan effekten blir den motsatta i nedgången. »Det är svårt att finna belägg för att olika regler om anställningsskydd skulle kunna förklara skillnader i arbetslöshetsnivåer mellan olika länder.« Troligen har anställningsskyddet underordnad betydelse för produktiviteten. Regler av typen »sist in först ut«, där kort anställningstid avgör vilka som sägs upp, gör det mindre troligt att företagen uppfattar en arbetslös person som lågpresterande, enligt Edin och Holmlund.

Per Skedinger har gjort en mer aktuell studie i *Effekter*

av anställningsskydd. Vad säger forskningen? (2008). Enligt OECD är det lagstadgade anställningsskyddet i Sverige relativt starkt vid en jämförelse mellan 28 länder. Empiriska data tyder på att marginella grupper på arbetsmarknaden, särskilt ungdomar, missgynnas av ett starkt skydd. Det finns få studier av upplevd trygghet, »de resultat som finns ger svagt stöd för att anställda i länder med starkt anställningsskydd känner sig mer trygga i sin anställning eller på arbetsmarknaden«. Detta sägs gälla även fast anställda. Senare års forskning visar att ett starkt anställningsskydd dämpar personalomsättning och strukturomvandling.

Sådana studier visar genom vilka mekanismer anställningsskyddet kan påverka arbetsmarknadens sätt att fungera men säger oftast inte mycket om effekternas storlek. När man mäter det lagstadgade anställningsskyddet efter en endimensionell skala från svagt till starkt missar man lätt viktiga skillnader mellan länder i traditioner, förhandlingskultur, förlikning och skiljeförfarande.

Jobbtillväxt och rörlighet är inte allt

Anställningsskyddet påverkar också annat än arbetsmarknadens sätt att fungera. Hur vanliga är tolkningstvister, är systemet transparent och utfallet förutsägbart, skyddas individens integritet vid erkänt ömtåliga avgöranden, kan reglerna användas manipulativt? Sådant betyder mycket för relationerna mellan arbetsgivare och anställda och mellan partsorganisationerna.

LAS medförde genast en flerdubbling av antalet tvister i Arbetsdomstolen, och tillströmningen av ärenden har fortsatt att

vara hög, men tvister om turordning sårredovisas inte. Antalet är inte lika stort som i fråga om uppsägning av personliga skäl. Catharina Calleman bedömer att antalet turordningsmål i AD 1974–1998 var omkring 120. Detta är ändå inget mått på de problem turordningsreglerna orsakar i tillämpningen, eftersom större driftsinskränkningar sällan hamnar i AD. Om många anställda berörs är utgången oviss, företagen föredrar att köpa ut övertaliga. Rättsfallen visar ändå att de möjliga tvisteämnena är nära nog obegränsade.

Calleman undersökte hur turordningsreglerna tillämpades vid mitten av 1990-talet på ett trettio-tal arbetsplatser av olika karaktär i Stockholms län och Västerbottens län. Alla arbetsgivarna var bundna av kollektivavtal, och studien gällde både tjänstemän och arbetare. Callemans sammanfattande slutsats var att »ungefär samma principer för turordning visade sig råda på arbetsplatserna i undersökningen som de som gällde på den kollektivavtalsreglerade delen av arbetsmarknaden före tillkomsten av anställningsskyddslagen...« (S. 330.)

Där de anställda hade samma eller likartade arbetsuppgifter tillämpade man turordning efter anställningstid och ålder fullt ut. Turordningskretsarna följde LAS-modellen. Det blev alltså inga undantag för särskilt dugande anställda, inte heller fick arbetsgivarna gehör för önskemål om en spridd ålderssammansättning. Ungefär en fjärdedel av de undersökta arbetsplatserna hade denna karaktär. Dessa företag var privata, avtalsparten var med ett undantag LO-fack. (S. 121.)

Vid andra arbetsplatser hade parterna kollektivavtal om turordningskretsar efter yrke och arbetsuppgifternas inriktning. Där hade bestämmelsen om tillräckliga kvalifikationer mycket stor betydelse. För dem som uppfyllde kraven tilläm-

pades turordning efter anställningstid i var och en av dessa ibland små turordningskretsar. Byggbranschen hörde till denna kategori, i likhet med staten och arbetsplatser för tjänstemän med specialiserade funktioner och höga utbildningskrav. Arbetsgivarens möjlighet att påverka utfallet hängde därför främst på hur man konstruerade turordningskretsen och vilka kvalifikationer som skulle krävas för fortsatt anställning.

I oktober 2009 gjorde SEB en enkät bland nära 1 400 mindre och medelstora företag (upp till 249 anställda). Den visade att större företag har värre problem med turordningsregeln än mindre och att industriföretag har värre problem än handels- och tjänsteföretag. I företag med 50–249 anställda uppgav mer än vart femte att man på grund av LAS tvingats att säga upp personer med en kompetens som företaget behövt ha kvar, detta under »det senaste årets kris«. Av företag med färre än tio anställda som gjort uppsägningar har 23 procent utnyttjat rätten att göra undantag för upp till två personer. De allra flesta har med andra ord avstått. Provanställning är den bland företagarna överlägset mest populära anställningsformen. (SEB:s Företagarpanel.)

Mönsterbildande PTK-avtal

Omställningsavtalet 1994 mellan SAF/Svenskt Näringsliv och PTK föreskriver:

De lokala parterna skall vid aktualiserad personalinskränkning värdera företagets krav och behov i bemanningshänseende. Om dessa behov inte kan tillgodoses med tillämpning av lag skall

fastställandet av turordning ske med avsteg från bestämmelserna i lagen om anställningsskydd.

De lokala parterna skall därvid göra ett urval av de anställda som skall sägas upp så att företagets behov av kompetens särskilt beaktas liksom företagets möjligheter att bedriva konkurrenskraftig verksamhet och därmed bereda fortsatt anställning.

Industritjänstemannaförbundet (SIF) hade tidigare rekommenderat att avtalsturlistor skulle användas restriktivt. Omställningsavtalet gjorde i stället avvikelser från LAS i produktionens intresse till det normala.

PTK-avtalet blev mönsterbildande även på arbetsidan, till exempel i massa- och pappersindustrin, där hela personalen oavsett fack bildade en enda turordningskrets. Där sattes turordning enligt LAS i praktiken ur spel. Förbundsavtalen visar annars stor variation. Teaterförbundets avtal undantar konstnärligt arbete från turordning. (Calleman 1999 s. 213–215.)

Åmanutredningen föreslog att reglerna skulle vara dispositiva för att underlätta branschanpassning. Calleman hävdar att ingen av de överenskommelser som ingick i hennes undersökning innebar branschanpassning. Man uppfyllde helt enkelt sådana önskemål »som inte kunde tillgodoses med lagens regler«. (S. 64, 289.) Det kunde betyda att anställda med tillräckliga kvalifikationer fick stå tillbaka för dem som hade de bästa kvalifikationerna. På två relativt stora arbetsplatser antog man i gott samförstånd avtalsturlistor med uppsägning enbart av de äldsta. I det ena fallet blev alla metallarbetare som fyllt 60 år uppsagda. I lagens förarbeten hade man godtagit

ekonomisk avlösning »i det enskilda fallet« av en person som har nära till pension för att bereda fortsatt anställning åt någon yngre. (SOU 1973:7 s. 84.)

Medbestämmandelagen ger ett särskilt skydd för fackliga förtroendemän. Av psykologiska skäl avstod facket från att utnyttja förmånen. Nästan lika liten verkan hade arbetsgivarens rätt under 1994 att undanta två anställda i varje turordningskrets. Flertalet av de företag som hade kunnat använda denna »frikvot« avstod på grund av de anställdas hårda reaktioner. En metallarbetare som undantagits blev trakasserad och valde att säga upp sig. (Calleman 1999 s. 201–202.) Det vanligaste enligt SEB:s enkät är att arbetsgivaren inte utnyttjar tvåpersonersundantaget. En anställd som undantagits räknas som arbetsgivarens favorit och kan komma i ett skevt förhållande till arbetskamraterna. Det är en annan sak om facket gett sitt godkännande genom en avtalsturlista.

LAS är knappast ett skydd mot särbehandling av oorganiserade och medlemmar i en fackförening utan eget kollektivavtal. Traditionellt har arbetsgivarna hävdat sin rätt sedan 1906 att fritt använda arbetare »oavsett om de äro organiserade eller ej«. En uppsägning som innebär diskriminering är inte tillåten, men i förhandlingar om en avtalsturlista förmår arbetsgivaren inte alltid hävda föreningsrätten.

De oorganiserades andel av de uppsagda var ibland större än de organiserades, vilket hade att göra med att deras talan inte fördes vid diskussionerna om vem som hade tillräckliga kvalifikationer för de befattningar som beskrivits i organisationsplanen. (Calleman 1999 s. 188.)

Stor eller liten turordningskrets

Om allt annat är lika medför en stor turordningskrets ökad hänsyn till anställningstid och ålder, och facket ser ofta miss- tänksamt på en indelning av de anställda i mindre kretsar. Man har till exempel hävdad att en koncern bör ha gemensam turordning för driftsenheter på samma ort. Det förekommer enligt facket att stora företag delar upp sig i flera bolag för att kringgå LAS. Detta är i så fall högst begripligt.

Fram till mitten av 1980-talet var Dagens Nyheters AB (se- nare Marieberg) ett enda företag, en enda arbetsgivare. Den som varit anställd under viss tid på någon avdelning i Expres- sen (inte nödvändigtvis redaktionen) och sedan vikarierat som journalist på Dagens Nyheter kunde då bli »inlasad» som tillsvidareanställd journalist på grund av sammanlagd anställningstid. Journalistförbundet höll strikt på turordning enligt LAS, en övertalig sportjournalist borde kunna ersätta en sent anställd börskommentator eller omvänt. Denna fackliga strategi blev dyr för företaget. När uppsägningar förhindra- des på redaktionen gick det inte heller att säga upp grafiker eller tjänstemän. Övertaliga anställda måste köpas ut. Bola- giseringen i mitten av 1980-talet gjorde det något lättare att hantera arbetsbrist.

Ibland föredrar facket mindre turordningskretsar. Betong- arbetare och byggnadssnickare tillhör samma avtalsområde, men facket håller på yrkesgränserna, och byggnadsarbetare är vana att röra sig på arbetsmarknaden. Ibland vill arbetsgiva- ren ha en stor turordningskrets. Om han tänker lägga ner den ena av två driftsenheter, kan han ha större chans att behålla den mest dugande personalen om turordningskretsen blir ge- mensam.

Skälen för en uppsägning kan vara blandade. Expertutredningen *En hållfast arbetsrätt* (Ds 2002:56) återger rättsfall som visar hur svårt det kan vara att ifrågasätta arbetsgivarens påstående om arbetsbrist. Ett företag hade länge velat bli av med en medarbetare på grund av samarbetssvårigheter. Vid en omorganisation hade man försökt säga upp henne med hjälp av en avtalsturlista. Något år senare hade man meddelat att hon skulle sägas upp av personliga skäl utan att så skedde. Efter ytterligare ett år sade företaget upp henne på grund av arbetsbrist för att i stället hyra in en ersättare på deltid. Arbetsdomstolen fann att uppsägningen hade godtagbara ekonomiska skäl och var grundad på arbetsbrist. (AD 1995:56.)

Utredningen menade att reglerna »i viss mån« ger utrymme för arbetsgivarna att »genomföra omorganisationer i syfte – eller att vid omorganisationer ’passa på’ – att bli av med anställda som inte kan sägas upp av personliga skäl«. Kraven på bevisning om att arbetsbrist är det verkliga skälet har satts »påtagligt lågt«. Rättspraxis ger inte fullt ut ett skydd mot godtyckliga uppsägningar, ansåg utredningen. »[D]et är angeläget att inte varje mindre förändring i verksamheten skall medföra att arbetstagarsidan får bevisbördan för att de personliga och inte de verksamhetsrelaterade skälen varit avgörande.« (Ds 2002:56 s. 8–9.)

Det är med andra ord lätt att använda arbetsbrist som svepskäl. Men beviskrav lämpar sig dåligt för lagstiftning, och utredarna föreslog ingen ändring. I rapporten nämns också andra osunda tillvägagångssätt, som lagen inte rår på:

Det kan t.ex. röra sig om fall där arbetsgivaren säger upp hela arbetsstyrkan och utkontrakterar verksamheten, varvid endast

vissa i den tidigare anställda personalen i stället hyrs in. Utredningen menar dock att det är tveksamt om detta är frågor som lämpligen bör lösas genom anställningsskyddslagen. (S. 186.)

Att hyra ut arbetskraft var inte tillåtet när LAS antogs, bemanningsföretag var en okänd företeelse i Sverige. I dag göder LAS bemanningsbranschen.

Populära sätt att runda LAS

Praxis är varierande och föränderlig, men den visar ändå att regelverket i LAS inbjuder till sofistikerade strategier. Större företag som behöver minska sina kostnader kan styra arbetsbristen till en viss enhet och därmed bestämma turordningskretsen. Sakliga skäl kan ofta lätt konstrueras i efterhand, eftersom arbetsgivaren har beslutanderätten om hur arbetsbristen ska läggas ut, skriver Calleman. En neddragning kan motivera att organisation och arbetsuppgifter förändras, vilket ställer nya krav på de anställda. På arbetsplatser för tjänstemän brukar arbetsgivaren upprätta en bemanningsplan, där det kan visa sig att anställda med hög senioritet inte har tillräckliga kvalifikationer för någon av de befattningar som skapats. Vid de undersökta företagen blev personer med mindre specialiserad kompetens uppsagda oftare än andra, proportionsvis fler kvinnor än män.

Kvalifikationskraven gjorde gränsen mellan arbetsbrist och personliga skäl suddig. Ofta behöver arbetsgivaren inte formellt bryta mot »sist in först ut« för att nå dit han vill. Bolagisering eller fusionering kan ingå i strategin för att påverka personalens sammansättning. Fackliga företrädare har färre

instrument att spela på. De kan slå samman driftsenheter på samma ort, till exempel i hela Stockholmsområdet, och därmed öka genomslaget för senioritet. De kan förstås också säga nej till en avtalsturlista.

I medierna ges ständigt exempel på att arbetsgivare agerar mer eller mindre manipulativt. Företag hyr in personal från bemanningsföretag i stället för att återanställa nyligen uppsagda. Det händer att ett urval av de uppsagda inom kort är tillbaka som inhyrda. Flera LO-förbund har erfarenhet av att bemanningsföretagen används alltmer för att »runda LAS«. (LO Tidningen 23/2009.) Arbetsdomstolen har godtagit att en arbetsgivare vid arbetsbrist gör omplaceringar utifrån vad som är bäst för verksamheten och sedan tillämpar turordning bara på dem som inte omplacerats. (Lag&Avtal 7/8 2009.) En tidning läggs ned, och de anställda sägs upp, men strax återuppstår den med nästan samma namn, samma ägare och ny personal. (Dagens Nyheter 16/7 2009.) En anställd vid en myndighet placeras i en egen turordningskrets såsom »skribent« och sägs upp därför att det saknas behov av skribenter. (Statstjänstemannen 9/2009.) Ett medieföretag inom public service-sektorn har ett avtal med ett bemanningsföretag, anställda som behövs i verksamheten sägs upp för att sedan återtas som inhyrda. (Svenska Dagbladet 10/6 2009.) »Vi får många frågor till vårt kansli om vad som kan göras för att kringgå turordningsreglerna«, skriver Företagarnas vd i Dagens Nyheter 27/8 2009.

Bemanningsföretaget Proffice har under finanskrisen låtit göra en landsomfattande enkät bland över tusen chefer. »Vår undersökning visar att många chefer ser lågkonjunkturen som ett svepskäl för att göra sig av med anställda de inte anser pres-

tera tillräckligt bra.« Nästan hälften av cheferna medger att de varslat fler anställda än nödvändigt (www.proffice.com). När företag anställer för begränsad tid i situationer där man förskulle ha tillämpat fastanställning är det också en form av kringgående, i varje fall ett handlande mot lagens ändamål.

Lokala förtroendemän inom tjänstemannafacket Unionen hävdar samstämmigt i intervjuer att personalens kompetens, inte anställningstid och ålder, avgör urvalet vid turordning. Även när man följer LAS blir kompetens avgörande. »Arbetsgivaren bestämmer vilken kompetens som behövs på de befattningar som blir kvar efter personalminskningen.« Deras slutsats är att LAS inte behöver ändras, företagens kritik är ogrundad. (Den svenska partsmodellen 2009 s. 11.)

Samma intervjuundersökning visar att Holger Eriksson, tidigare ordförande i Handelstjänstemannaförbundet, är av annan åsikt:

Ett grundläggande problem är att arbetsgivarna aldrig har accepterat lagstiftningen och [de har] hittat vägar att komma runt den. Om man vetat på 1970-talet vad vi vet idag skulle lagstiftningen inte ha fått samma utseende. [- - -] Ja, det är bättre att lösa detta med kollektivavtal än med lag. Vi får en smidigare och mindre fyrkantig hantering av uppsägningar. (S. 26–27.)

En förtroendevald tjänsteman i Karlskrona ger denna bild:

Just nu luckras LAS upp i en förskräckligt rask takt. Lokalt har vi inte mycket att sätta emot. [- - -] När arbetsgivaren lägger fram förslag till uppsägningar tar han inte någon hänsyn till turordningsreglerna längre. Det trixas med organisationen. (S. 12.)

Taktiska dispositioner

Om facket hävdar att arbetsgivarna kringgått lagen på otillåtet sätt, ställer Arbetsdomstolen höga krav på bevisning. Två LO-förbund har förlorat mål där inhyrd personal hade ersatt tidigare anställda. Domstolen har klargjort att det inte räcker att arbetsgivarens åtgärder är styrkta, det krävs att ett syfte med åtgärderna måste anses ha varit att undgå lagen och att handlandet med hänsyn till omständigheterna framstår som otillbörligt. (Calleman 1999 s. 225.) En naturlig reflexion kunde vara att facket behöver stupstocken »sist in först ut« som påtryckningsmedel för att kunna balansera arbetsgivarnas övertag i andra delar. Det ska inte förnekas att en fackklubb ibland kan tvinga fram ett socialt hänsynstagande genom att hota med strikt turordning enligt LAS. Men behovet av att åberopa denna formella rätt är delvis betingat av den antagonistiska atmosfär som lagen skapat i turordningsfrågor. Samma slags sociala hänsyn togs före LAS, eftersom arbetsgivarna var angelägna om goda relationer och kände sig moraliskt bundna av sitt avtal med facket. Det legala skyddet mot socialt oförsvärliga uppsägningar har gradvis försvagats, och det saknas realistiska förslag om hur det skulle kunna stärkas genom lagändringar. Lösningen måste sökas i en annan ordning.

LAS är det tidiga 1970-talets klasskampsparoller uttryckta i paragrafer. Lagen innehåller mängder av detaljföreskrifter om tidsgränser, preskription, skadestånd, beräkning av tid som anställd, informationsplikter och annan formalia. Arbetsgivaren är skadeståndsskyldig i alla delar, en anställd bara om han eller hon avviker utan att iaktta uppsägningstiden. Facket har bara rättigheter.

På en sådan lag svarar arbetsgivarna med taktiska dispo-

sitioner. Det gäller att nödtorftigt följa paragraferna, inte att leva upp till lagens syfte. LAS har ett stadgat rykte i näringslivet att vara orättvis och byråkratisk, därför är spärren mot manipulativt agerande svaga. Det som effektivast förhindrar en hjärtlös behandling av äldre och särskilt utsatta är inte lagen utan reaktionerna på arbetsplatsen och behovet av ett bra samarbetsklimat. Ett sådant anställningsskydd fanns också före 1974 (även före 1938) och var förmodligen mer verksamt innan rättvisa och trygghet vid arbetsbrist gjordes till en fråga om paragrafer, formaliteter och teknikaliteter.

Att många, kanske de flesta, företag inte ser turordningsreglerna som ett stort hinder i den egna verksamheten beror på att lagen låter sig tillämpas på ett sätt som inte var avsett. En av idéerna när lagen infördes var att det centrala facket medverkan skulle vara »ett värn mot köpslagen i samband med turordningsdiskussioner«. (SOU 1973:7, s. 85.) Har det någonsin fungerat så? Köpslagen är just vad lagen bäddar för. De som menar att LAS är tillräckligt flexibel räknar lagen tillgodo att den oftast är lätt att kringgå.

Företagen tycker inte om en lag som inbjuder till manipulationer, särskilt om de tror att konkurrenterna hittar kryphålen lättare än de själva.

4 Arbetsgivarnas omvärdering av facket

Det finns tre tydligt avgränsade skeden i det kollektiva systemet sedan det tidiga 1900-talet.

Fram till mitten av 1930-talet var öppna konflikter vanligare i Sverige än i nästan alla andra länder. Mellan 1909 och 1936 förhandlade SAF och LO inte om någonting, och de var oense om delar av regelverket, till exempel om strejkbryteri, arbetslöshetsstöd under konflikter och utomstående rätt att inte utsättas för stridsåtgärder. Men organisationerna på båda sidor växte snabbt, arbetsgivarna använde inte sitt övertag efter storstrejken 1909 till att försöka krossa motparten, kollektivavtalssystemet blev starkare och mer omfattande än i något annat land. SAF verkade för riksavtal, som förutsatte en central beslutsordning på bekostnad av lokal strejkrätt. För att nå ökad förhandlingsstyrka gentemot storföretagen organiserade sig arbetarna i breda industriförbund i stället för smala yrkesförbund. Den väldisciplinerade arbetsgivarparten gjorde det möjligt för fackföreningsrörelsen att i ett senare skede hålla ihop kring gemensamma mål, som solidarisk lönepolitik. Omkring 1930 övertalade Per Albin Hansson och Gustav Möller LO-ledningen att ta itu med kommunistinflytandet i

fackföreningarna. Folkhemmet ersatte klasskampen som rörelsens ledande idé.

Huvudavtalet 1938 var grundat på en genuin intressegemenskap. Peter A. Swenson har visat att det fanns »en klassövergripande allians«, som omfattade även lönebildningen. Målet var bland annat »en solidarisk standardisering av lönerna i alla branscher och i synnerhet kontroll över höga löner i sektorer som var skyddade från internationell konkurrens«. (Swenson 2009 s. 46.) LO behövde arbetsgivarnas medverkan till den solidariska lönepolitiken, som från mitten av 1930-talet var en central facklig fråga. SAF och LO ville stärka arbetsfreden och öka välståndet genom att underlätta struktur- omvandling och en effektivare produktion. Organisationerna fortsatte att växa, det kollektiva systemet blev allt starkare och allt bättre samordnat genom SAF och LO. Inspirerade av arbetarna byggde även tjänstemännen upp breda, effektiva organisationer.

Båda dessa perioder var ekonomiskt gynnsamma. 1870–1970 hade Sverige tillsammans med Japan högst tillväxt i världen.

När SAF lade om kursen

Den tredje perioden blev mer splittrad. 1970-talet brukar beskrivas som en facklig glansperiod, löntagarnas organisationer fick en mängd befogenheter och förmåner genom arbetsrätten, medlemmarna blev fler, men samtidigt började den svenska modellen vittra sönder – inte bara sådant som byggts upp under Saltsjöbadstiden utan också den bas som hade lagts under den första perioden. Lönebildningen politiserades ge-

nom att staten som arbetsgivare tog kommandot i flera avtalsrörelser och genom att Socialdemokraterna, LO och TCO, med visst stöd av Folkpartiet och Centern, försökte knyta ihop skatter och löneavtal i en samlad »inkomstpolitik«. Löntagarfonderna var ett uppenbart avsteg från den svenska modellen. Storkonflikten på våren 1980 med efterföljande devalveringar och kronisk löneinflation vittnade om en kris i samhällets sätt att fungera. Åren 1970–1995 var ekonomiskt dåliga, med den näst sämsta tillväxten bland 25 industriländer. Alltför ifrågasatte det kollektiva systemet i sig, inte bara dess politisering.

Fredsfördraget i Saltsjöbaden var brutet, avtal medförde inte arbetsfred. Idén om välstånd genom strukturomvandling hade gett vika för kraven på trygghet i befintliga jobb och utjämning av ekonomiska skillnader.

Arbetsgivarna drog bestämda slutsatser. Gradvis drog de sig ur de samordnade förhandlingarna, första gången genom att verkstadsindustrin lockade Metall att förhandla separat. SAF lade ner sin förhandlingsavdelning. På 12 år minskade antalet SAF-anställda med mer än 50 procent.

SAF bröt 1991 med förvaltningskorporatismen genom att avstå från styrelseposter i statsförvaltningen, även i verk av stor vikt för arbetsgivarna, som Arbetsmarknadsstyrelsen och Arbetarskyddsstyrelsen. Det ledde till att även facket förlorade sin representation. Joakim Johansson har i en avhandling visat att SAF agerade av ideologiska skäl. Arbetsgivarna ansåg att de hade blivit en gisslan och att kompromisser med de fackliga representanterna i styrelsearbetet försköt tyngdpunkten åt vänster:

För SAF:s del var det [- -] fråga om ett mycket genomtänkt och långsiktigt initiativ som syftade till fundamentala förändringar av maktförhållandet mellan arbetsmarknadsparterna på centrala arenor i det politiska systemet. [- - D]et innebar i praktiken slutet för en mycket lång svensk tradition av korporativt beslutsfattande i statsförvaltningen. (J. Johansson 2000 s. 199.)

Anders L. Johansson och Lars Magnusson kommenterade denna förändring i LO:s *andra halvsekel*:

För LO:s del handlar det helt enkelt om en av grundförutsättningarna för den historiska kompromiss mellan arbete och kapital som varit grundstenen i delaktighetskapitalismen av svenskt märke. Det är denna som nu är hotad. (S. 328.)

SAF byter namn till Svenskt Näringsliv

Med början under 1970-talet satsade SAF stort på opinionsbildning. Arbetsgivarna kände sig svikna av de borgerliga och ville förändra idéklimatet i egen regi och genom närstående institutioner som Timbro, Ratio och Cityuniversitetet. Demonstrationen mot löntagarfonder i Stockholm den 4 oktober 1983 var en imponerande manifestation av självmedvetna näringslivsorganisationer. Något liknande hade inte setts sedan bondetåget 1914.

Intellektuella debattörer nära SAF beskrev Saltsjöbadsmodellen som centralistisk, korporativistisk och utvecklingshämmande. Genom att samordna avtalsförhandlingarna hade SAF gett LO en position utan motstycke i andra länder. Kritikerna hävdade att efterkrigstidens samhällssystem hade gynnat eta-

blerade intressen på förnyelsens och tillväxtens bekostnad. Arbetsgivardelegationer besökte Storbritannien och Nya Zeeland, där ny lagstiftning satte grimma på fackföreningarna.

Yngre moderater och liberaler, ibland inskolade på SAF:s informationsavdelning, övertog dessa tänkesätt. Under 1990-talet blev Moderata samlingspartiet nyliberalt i sin syn på arbetsmarknaden. Partimotionen 1996 gick ut på att arbetsrätten skulle göras om i grunden. Som första steg föreslog partiet obligatorisk medlemsomröstning före konflikt och förbud mot sympatiåtgärder. Slutmålet skulle vara »mer individuella avtalslösningar«:

De kollektiva lösningarna tynar bort till förmån för individuell skaparkraft och personliga behov. [- -] Fackföreningarnas roll som bärare av rättigheter som egentligen tillkommer varje individ avvecklas. [- -] Vid snabba förändringar hjälper inte dragkampen om enskildheter i föråldrade strukturer. När själva basen är otidsenlig kan inte reformarbetet begränsas till att förändra utanverket. (Mot. 1996/97:A2.)

Vad som föreslogs var inget mindre än avveckling av kollektivavtalen och därmed, underförstått, rätten till stridsåtgärder. Det kollektiva avtalet är till sin natur ett fredsdokument, en produkt av en kollektiv kraftmätning med stridsåtgärder som ett möjligt inslag. Man kan inte ha kvar det ena och slopa det andra.

Till strid för fria anställningsavtal

SAF:s kritik mot det kollektiva systemet formulerades i *En företagsam arbetsrätt* 1999. Utgångspunkten sägs vara att arbetsrätten har formats för ett mer statiskt näringsliv än dagens och att den motverkar den nödvändiga dynamiken på arbetsmarknaden. Den bygger på en föråldrad syn på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. »Reglerna grundas på ett historiskt motsatsförhållande, som går tillbaka till 1900-talets början och den samhällssituation som då rådde. Någon sådan intressekonflikt existerar dock inte i dagens företag.« Det naturliga är att arbetstagaren och arbetsgivaren själva ska kunna bestämma anställningsavtalet. Den allmänna avtalslagen ger ett betydande skydd för en svagare part i ett avtalsförhållande, varför ytterligare skyddslagstiftning behövs bara i undantagsfall. »Fria anställningsavtal utan överbyggnad i form av lagstiftning eller bindande kollektivavtal har betydande fördelar och är ur rättssystematisk synpunkt den optimala lösningen.«

Sedan skisseras olika möjligheter att kombinera denna idé med vissa vedertagna företeelser, till exempel strejkrätt. Men »[g]runden ska vara individuella kontrakt«.

I samma skede bytte SAF namn och identitet, det gällde att sudda ut bilden av en partsorganisation. Genom att gå samman med Industriförbundet och beteckna sig som Svenskt Näringsliv distanserade man sig från sitt eget förflutna. Den nya organisationen »får inte ges en arbetsgivarprägel«, resonerade man i SAF-styrelsen. Högkvarteret flyttades från Blasieholmen, där »förhandlingskulturen sitter i väggarna«, till Industrihuset på Storgatan. Någon tidskrift med inriktning på centrala arbetsmarknadsfrågor, liknande LO-Tidningen och

TCO-tidningen (eller nedlagda SAF-tidningen), ger man inte ut. I stadgarna gavs ändå Svenskt Näringsliv de nödvändiga befogenheterna att vid behov agera som en arbetsgivarför-
ening. Det är där konfliktfonden finns.

Svenskt Näringsliv antog 2005 ett program om stridsåtgärder, *Den svenska modellen har kantrat*. Premissen är att företagen blivit mer sårbara för konflikter och att balansen mellan parterna är fundamentalt rubbad. Facket kan orsaka företagen stora förluster till liten egen kostnad, redan ett varsel om strejk är nog för att tvinga företaget till underkastelse. »Arbetsgivaren har inget att sätta emot.« Med 16 fallstudier visade Svenskt Näringsliv att överdrifter i bruket av varsel och stridsåtgärder förekommer. Ny lagstiftning krävdes:

1. Inför en proportionalitetsregel, dvs en stridsåtgärds omfattning och syfte måste stå i proportion till dess konsekvenser och vilka effekter den får för företagen och tredje man.
2. Förbjud sympatiåtgärder, dvs säkerställ att utomstående arbetsgivare inte tvingas in i andras konflikter.
3. Inför möjlighet till tvångsskiljedom via lag för att tvinga parterna till ansvarsfulla avtal.
4. Ge medlare ökade befogenheter att skjuta upp eller ställa in varslade stridsåtgärder.
5. Förbjud samhällsfarliga konflikter.
6. Förbjud organisation som saknar kollektivavtal att vidta stridsåtgärder inom områden där det finns gällande kollektivavtal.
7. Inför förbud för fackliga organisationer att vidta stridsåtgärder mot företag där organisationen saknar medlemmar.

Här kan man inte tala om strejkrätt, ett varsel blir endast en ansökan att prövas restriktivt av myndigheterna. Rätteligen bör stridsåtgärder bannlysas. »I en väl fungerande marknadsekonomi kommer inte avtal till stånd om inte båda parter anser sig vinna på det. Den ena parten skall inte kunna använda tvångsåtgärder för att tvinga den andra parten att sluta avtal.«

Konkurrenspress på kollektivavtalen

Två fackliga blockader, mot salladsbaren Wild'n Fresh i Göteborg och mot Laval i Vaxholm, har gett arbetsgivarna ett övertag i opinionen. I båda fallen gällde det stridsåtgärder med syftet att träffa kollektivavtal med företag där facket saknade medlemmar. Sådana blockader borde vara dubbelt förbjudna (enligt punkterna 2 och 6 ovan), menar Svenskt Näringsliv. EG-domstolens dom i Laval-målet blev en fullständig seger för arbetsgivarvidan.

Det finns en tydlig arbetsgivarstrategi att underlätta framväxten av fackförenings- och avtalsfria öar på arbetsmarknaden för att utsätta kollektivavtalen för konkurrenspress. Det är motsatsen till den tidigare idén om kostnadsneutralitet.

Svenskt Näringslivs engagemang i Laval-målet hade det uppenbara syftet att förmå parterna i byggbranschen att reformera sina omoderna, byråkratiska och kostsamma kollektivavtal. Man ville underlätta för företag utan svenskt kollektivavtal.

Det är svårt att hitta ett annat västeuropeiskt land där partsorganisationerna är lika oense om spelreglerna i det kollektiva systemet. Före 1970 var Sverige i stället ett föredöme, ett exempel på att en stark fackföreningsrörelse och välorga-

niserade arbetsgivare gemensamt kan forma och bära upp allt det centrala i den kollektiva arbetsrätten.

Relationerna har varit dåliga sedan 1970-talet, men det finns också andra inslag i bilden. Förhandlingskulturen har starka företrädare inom Svenskt Näringsliv. Många, kanske de flesta, arbetsgivare inser att den egna verksamheten långsiktigt gynnas av fackets närvaro på arbetsplatsen. Parterna löser under fredsplikt alla slags tvister i förhandlingar, vilket befriar företagen från ett omständligt processande i *Employment Tribunals* eller liknande organ; här skiljer sig Sverige radikalt från många andra länder.

Industriavtalet 1997 var ett genombrott för ett modernt fackligt agerande, bland annat genom att arbetar- och tjänstemannaförbund äntligen förmådde samordna sina intressen. Lönesättningen för industriarbetare har blivit flexibel och individuell, avtalen har utformats så att de inte förutsätter en efterföljande löneglidning på 3–4 procent om året, respekten för fredsplikten har återställts. Efter nittiotalskrisen har vi inte lidit av kostnadsinflation, i gengäld har vi fått ett ökat realt välstånd. Det fackliga systemet levererar.

En förutsättning är att facket kan trycka på effektivt i centrala förhandlingar. Om man tar bort rätten till stridsåtgärder kommer övergripande missnöjesanledningar att ligga kvar på arbetsplatserna och förgifta det lokala samarbetet. Utan facket blir missnöjet underjordiskt och mer svårhanterligt.

Facket på defensiven

Arbetsgivarna har sedan början av 1980-talet pressat tillbaka det fackliga inflytandet på alla viktiga områden. När de samordnade förhandlingarna upphörde, förlorade LO auktoritet i samhällsdebatten. Facket har mist tusentals styrelseposter i statsförvaltningen. De fruktbara informella kontakterna mellan partsföreträdare på övergripande nivåer har mer eller mindre förtvinat.

Arbetsgivarnas opinionsbildning har påverkat medierna och den borgerliga politiken, särskilt i mittfältet. När mediadrevet utlöses av någon mindre väl övervägd facklig åtgärd visar det sig att facket har färre vänner än förr. Politiska beslut har påverkat organisationsgraden. Sedan 1993 har andelen organiserade löntagare minskat från 85 till 71 procent. Närmare hälften av tappet skedde 2007–2008 och hade samband med höjda avgifter till a-kassan. På den privata tjänstesektorn är andelen fackligt organiserade endast 59 procent. Bland löntagare yngre än 30 år är färre än hälften med i facket. Organisationsgraden är högre bland tjänstemän än bland arbetare och avsevärt högre bland arbetsgivare än bland löntagare. (Kjellberg 2009 s. 11–16, 24.) Nedgången bland ungdomar beror nog delvis på svårigheten att få fast anställning; man går inte in i facket som vikarie eller provanställd.

Sverige närmar sig en europeisk normalitet, där facket representerar en krympande minoritet och inte med auktoritet kan föra de arbetandestalan. Att kollektivavtalenger otillräckligt skydd för de anställda framgår av mängden arbetsrättsliga EU-direktiv. När de fackligt organiserade är i minoritet är föreningsrätten inte längre självklar, särskilt på arbetsplatser utan kollektivavtal. Löntagare som tillhör facket misstänks

lätt vara orosstiftare. (Observera att föreningsrätten i Sverige inte gäller vid nyanställningar. Detta var inget problem när 80 procent av löntagarna var med i facket.)

Facket kan betvinga arbetsgivarna i en avtalskonflikt, men facket kan inte tvinga arbetsgivarvärlden att välja en annan strategi än den som styrt de senaste trettio åren.

5 Huvudavtalsförhandlingarna

I den om ett nytt huvudavtal väcktes under våren 2007. Wanja Lundby-Wedin klargjorde i ett tal under sommaren att LO var intresserat, Svenskt Näringsliv svarade med att bjuda in LO och PTK till samtal. Genom ett offentligt seminarium i Norra Latin i mars 2008 lade organisationerna en betydande press på sig själva att komma överens. Den 24 april beslöt Svenskt Näringslivs arbetsutskott att formellt inleda förhandlingar, man hade förberett sig väl och överlämnade inom kort ett heltäckande avtalsförslag.

Läget under 2007 liknade det som rådde på våren 1936, när SAF och LO beslöt inleda förhandlingar om det som blev Saltjöbadsavtalet. Arbetsrätten hade varit en stridsfråga i riksdagen och mellan parterna sedan länge. Det största problemet gällde strejkbryteriet. I riksdagen var det borgerlig majoritet, och ingen kunde förutsäga utgången av nästkommande val. Anders L. Johansson har beskrivit motiven:

Det var säkrare att ingå i en förhandlingsorganisation där båda parter hade vetorätt än att förlita sig på en riksdag vars politik kunde bli både arbetsgivar- och löntagarfient-

lig och som ingen av parterna hade ett avgörande inflytande över. (A. L. Johansson 1989 s. 32.)

Ett annat motiv var att parterna bättre förstod problemens karaktär än de politiska partierna. Den eleganta kompromiss i fråga om strejkbryteriet som blev en del av huvudavtalet hade ingen politiker varit i närheten av att föreslå. Efter 1938 var strejkbryteri aldrig något tvisteämne mellan S A F och L O.

Ett seriöst försök att komma överens

Förhandlingarna under 2008 rörde i huvudsak fyra områden: 1. konfliktregler, 2. turordning vid arbetsbrist, 3. former för avtalsförhandlingar och 4. regler om information, samråd och tvistelösning. Arbetsgivarna ansåg att de två första frågorna var helt avgörande och övergripande. E G-domen i Lavalmålet och dumpingskyddet ingick i förhandlingarna men hade inte högsta dignitet.

På punkterna 3 och 4 var parterna nära att komma överens. Uppläggningsen hade stora likheter med industriavtalet och skulle ha fyllt ett behov av samverkan och samsyn inför avtalsrörelsen 2010. Ett nytt organ, Huvudavtalsnämnden med fyra representanter för Svenskt Näringsliv och två för vardera L O och РТК, skulle ha ett övergripande ansvar för de kollektiva relationerna och i vissa frågor inträda som skiljenämnd (med något varierande sammansättning). Opartiska ordförande skulle få en nyckelfunktion som medlare i avtalsförhandlingar med rätt att bland annat uppskjuta stridsåtgärder. Även ömtåliga frågor som fackliga tolkningsföreträden och vetorätter skulle regleras i huvudavtalet. En bestämmelse

om »god sed« i samband med förhandlingar och konflikter skulle ha ungefär samma funktion som arbetsgivarnas förslag om proportionalitet. Den skulle göra det möjligt att mobilisera breda allmänintressen hos parterna mot eventuellt missbruk av konfliktvapnen.

Det klassiska huvudavtalet hade två parter, SAF och LO. Arbetsmarknadsnämnden hade lika många representanter för vardera sidan, för beslut krävdes därför medverkan från båda sidor, utom i ärenden som krävde en opartisk ordförande. I den tänkta Huvudavtalsnämnden skulle sannolikheten för majoritetsbeslut öka, eftersom LO och PTK är självständiga aktörer. Det skulle finnas goda utsikter att nå majoritet mot ett fackförbund som bryter mot god sed eller hotar viktiga samhällsfunktioner.

De avtalsförslag som låg på bordet när Svenskt Näringsliv bröt förhandlingarna har många gemensamma eller likartade målformuleringar. Båda sidor betonade det kollektiva systemets autonomi. »[S]jälvreglering genom kollektivavtal är det bästa sättet att reglera frågor på arbetsmarknaden«, menade Svenskt Näringsliv. Att arbetsgivarna ville nå en kompromiss var tydligt: »Kollektivavtalssystemet förutsätter hög representativitet för de avtalsslutande parterna för att ge legitimitet åt en hög täckningsgrad för kollektivavtalen. [- - -] Parterna är därför överens om att underlätta organisering av medlemmar på ömse sidor.« LO och PTK skrev: »Parterna är överens om att arbetsmarknadens parter ska ansvara för utvecklingen av regler och villkor på den svenska arbetsmarknaden och att kollektivavtalen är de viktigaste instrumenten för att normera arbets- och anställningsvillkor. Detta innebär också att parterna är överens om att det framför allt är via kollektivavtal

som nya EU-regler ska implementeras.«

Texterna vittnar om leda vid politiseringen av arbetsplatsernas frågor, något som märks även i riksdagen. Numera säger politiker i alla läger att de föredrar kollektivavtal framför lagstiftning.

Parterna hade inte lagt ner möda på ett så omfattande avtalskomplex om de inte hade trott på ett resultat. Om huvudavtalet kommit till stånd hade det varit en verklig nystart, en vitalisering av de fackliga relationerna och en ökad chans till förnuftiga beslut både fackligt och politiskt. Det hade underlättat avtalsrörelsen 2010.

De reformer som betytt mest för att ge Sverige en god och växande ekonomi efter nittiotalskrisen har beslutats över blockgränsen och förankrats eller till nöds accepterats hos kapitalets och arbetets organisationer. Det gäller skattereformen 1990, EU-medlemskapet, pensionsreformen, Riksbankens självständighet, budgetsaneringen och den nya budgetordningen, avpolitiseringen av statens arbetsgivarfunktion och en mängd avregleringar (kreditmarknaden, växelkursen, elmarknaden, telemarknaden med mera). Industriavtalet, måttfulla löneavtal och god arbetsfred är en del av samma mönster. Sammantaget är det ett radikalt uppbrott från 1970-talets politik och värderingar. Men det återstår att förverkliga den vision som har formulerats i utkasten till ett huvudavtal.

Två fantasilösa förslag

I fråga om turordningen har parterna kört fast. Deras förslag liknar varandra i sin fantasilöshet och brist på inlevelse och realism.

Det mål som ställs upp är emellertid detsamma, bara olika formulerat. Vid driftsinskränkningar ska »beaktas såväl produktionens beroende av arbetskraftens duglighet och lämplighet som arbetstagarnas berättigade intresse av trygghet i anställningen«, menar Svenskt Näringsliv. Formuleringen är nästan ordagrant hämtad från Saltsjöbadsavtalet. Enligt LO och PTK ska »såväl arbetstagarnas berättigade intresse av trygghet i anställningen som produktionens behov beaktas«.

Ett avtal skulle inte behöva säga mer än detta. I stället krånglar man till saken.

Arbetsgivarna föreslår att man ska utgå från turordning enligt LAS och sedan låta arbetsgivaren undanta fem anställda vid varje driftsenhet. Om arbetsgivaren begär en särskild avtalsturlista med hänsyn till kompetens och skicklighet och parterna inte blir överens, får arbetsgivaren besluta om turordningen. Anställda som sägs upp men som skulle ha fått vara kvar om man hade följt turordning enligt LAS kompenseras genom fördubblad uppsägningstid.

Svenskt Näringsliv vill alltså ha en ny stupstocksregel. Blir parterna inte överens får arbetsgivaren bestämma turordningen efter de anställdas kompetens och skicklighet.

LO och PTK vägrar att rucka på principen »sist in först ut«. För att förbättra den ekonomiska tryggheten vid driftsinskränkningar och samtidigt göra det lättare för facket att gå med på avtalsturlistor föreslår de ett förstärkt kontant omställningsstöd till dem som blir uppsagda därför att man frångår turordning enligt LAS. Stödet finansieras genom en av arbetsgivarna betald omställningsförsäkring. Mindre företag skulle bli mer jämställda med storföretag, som är vana att minska övertalighet genom goda avgångsvederlag.

Båda parter tycks låsta vid tanken att det måste finnas en stupstock. De lovar att verka för tillmötesgående och ömsesidighet men anser att det måste finnas en entydig regel om vad som ska gälla vid oenighet. Facket kommer emellertid aldrig att acceptera att arbetsgivaren ska ha sista ordet om turordningen, och lika litet kommer arbetsgivarna någonsin att finna det rimligt att facket har sista ordet genom sin makt att genomdriva strikt turordning efter anställningstid.

En lösning måste byggas på att parterna faktiskt är överens om.

Intresseavvägning enligt lag eller avtal

Om en turordningsregel endast skulle säga att parterna gemensamt ska väga produktionsintresset mot trygghetsintresset blir turordningen 10 procent paragraftext och 90 procent tillämpning. Avgörande blir då hur man arrangerar den situation där regeln ska tillämpas. Alternativen är två:

1. Den nya turordningsregeln införs genom en ändring av LAS. Eftersom ett sådant beslut med största säkerhet väcker protester hos facket och vänsterblocket i riksdagen, kommer varje förhandling där regeln ska tillämpas att präglas av antagonism och advokatyr. Många tvister hamnar i Arbetsdomstolen och ger upphov till prejudikat. I varje valrörelse blir »sist in först ut« en återställarfråga. Striden om LAS fortsätter på samma sätt som under de gångna 35 åren.
2. Turordningsregeln (samma som i alternativ 1) införs genom avtal, och ett förliknings- och skiljeförfarandet ligger hos en partssammansatt nämnd, vars beslut inte blir prejudi-

cerande. Eftersom lagen uttrycker parternas gemensamma vilja präglas tillämpningen av en strävan efter samförstånd och saklighet. Varje ärende betraktas som unikt, alla relevanta omständigheter beaktas. Systemet fungerar därför att parterna vill att det ska fungera.

Alternativ 2 är en ungefärlig beskrivning av hur turordningsfrågor hanterades 1938–73, trots att avtalet i sig då gav arbetsgivarna ett övertag. Endast i några tiotal fall behövde man anlita skiljeförfarandet. Arbetsmarknadsnämnden nådde fram till beslut utan opartisk ordförande. Åmanutredningen fann inget missnöje på arbetsplatserna med den praxis som vuxit fram. LO-juristen Sten Edlund imponerades i efterhand av den höga kvalitén på Arbetsmarknadsnämndens utredningar. LO-kommittén 1971 argumenterade i praktiken för alternativ 2.

En modell där rent spel belönas

Facket har flera anledningar till missnöje med LAS, bland annat att bestämmelserna så lätt kan kringgås. »Sist in först ut« är inte det fackliga trumfkort man skulle tro. Det är bättre att satsa på en beslutsmodell som minskar utrymmet för manipulativt agerande.

Med ett huvudavtal som ålägger parterna att väga produktionsintresset mot trygghetsintresset behövs ingen i förväg definierad turordningskrets. Urvalet kommer rimligen, som Åmanutredningen föreslog, att stå mellan arbetstagare som »vid ett naturligt betraktelsesätt framstår som berörda av arbetsgivarens åtgärd«. En uppsägning behöver då inte resultera i omflyttningar inom företagen, som ger anledning att pröva

om anställda har tillräckliga kvalifikationer för de befattningar som kan erbjudas. Inte heller behövs någon föreskrift om att turordning efter anställningstid ska vara den norm från vilken undantag kan göras. Därmed försvinner regleringen av sättet att beräkna anciennitet.

Parternas uppgift blir att göra en rimlig och rättvis helhetsbedömning, inte att tillämpa en mängd detaljerade föreskrifter. Turordningsfrågan avjuridifieras.

En skiljenämnd med erfarna partsföreträdare, hjälpta av professionella utredare från vardera sidan, kommer att genomskåda försök att manipulera den intresseavvägning som parterna förbundit sig att göra. En arbetsgivare kommer inte att kunna åberopa arbetsbrist när det i verkligheten handlar om personliga skäl för uppsägning, inte heller införa bemaningsplaner och kompetenskrav utan annat syfte än att styra turordningen i önskad riktning, inte heller konstruera en turordningskrets som framstår som onaturlig och långsökt. Skiljenämnden behöver inte som Arbetsdomstolen ställa strikta krav på bevisning om att en part på ett otillåtet sätt försökt kringgå syftet med turordningsregeln. För att skapa förtroendet kring sina beslut kommer nämnden att vilja belöna ärlighet och rent spel.

Turordning handlar om rättvisa i två dimensioner: rättvisa mellan arbetsgivaren och de anställda som kollektiv och rättvisa mellan de anställda som individer. Samma dubbla rättviseproblem anmäler sig i en avtalsrörelse om löner, det har alltid stått i centrum för de kollektiva relationerna och hör till de uppgifter parterna är vana att lösa. Det går emellertid inte att konstruera en bra rättsregel för sådana komplexa situationer, eftersom ingen enstaka omständighet kan vara avgörande;

rättvisefrågan är central, men vad som är rättvist är situationsbetingat. Tvister i den fackliga vardagen brukar partsföreträdare lösa med stöd av traditioner, praktiska överväganden och normal rättskänsla, utan bistånd av jurister. Nästan alltid sker det under fredsplikt.

Parter som har motsatta intressen och uppfattningar men ändå är angelägna att komma överens anstränger sig att förstå varandras sätt att resonera. Det underlättar kompromisser men eliminerar inte intressemotsättningen. En god förhandlare måste därför kunna föreställa sig hur en opartisk, omdömesgill tredje person, en oberoende betraktare, skulle döma. Att rättfärdiga en ståndpunkt eller ett handlande är alltid att vädja till en oberoende instans, en verklig sådan eller en som vi föreställer oss. Det räcker inte att man övertygar sig själv eller den egna gruppen. Därför är det ingen bra idé att en part ska vara skiljedomare i en intressesvist med en annan part.

Till skillnad från lagstiftarna 1973, som ansåg att de anställdas trygghetsintresse skulle ha företräde framför produktionens behov, anser de tre organisationerna i dag att målet för turordningen bör vara en rättvis avvägning av två motsatta behov, som båda är legitima. I så fall bör ingen av parterna disponera en stupstock.

En god lösning kan bara baseras på en frivillig överenskomst. Den kan inte påtvingas. Åmanutredningens fackliga ledamöter trodde nog att fördelarna i den tidigare ordningen kunde bevaras även med en lagreglering, men detta var en illusion, hela poängen med lagstiftning var att arbetsgivarnas befogenheter skulle inskränkas och att avsteg från den föreskrivna normen bara fick medges av fackliga centralorganisationer och bara i företag med kollektivavtal. Att lagfästa

turordningsregeln, Carl Lidboms bidrag till arbetsrätten, var ett sätt att döda viljan till saklighet och ömsesidighet i tillämpningsledet.

Det är bra att den borgerliga regeringen förhåller sig passiv och vägrar tillmötesgå arbetsgivarkrav på väsentliga ingrepp i fackliga fri- och rättigheter, eftersom det ökar chansen att organisationerna ska närma sig varandra. Facket måste ändå överväga hur länge De nya Moderaterna kan väntas hålla stånd mot trycket från arbetsgivarna och den breda borgerliga opinionen. Det hänger på några få personer.

Bättre och rättvisare omställningsskydd

Båda huvudavtalsförslagen behandlar turordningen som en del av ett omställningsavtal, och båda går ut på att anställda som förlorar jobbet därför att en avtalsturlista träder i stället för LAS ska ges en särskild ekonomisk kompensation. Detta är feltänkt. Vid arbetsbrist har ingen anställd, vare sig den med flest tjänsteår eller den skickligaste, en given rätt till fortsatt arbete. Men det är sant att omställningsskyddet behöver stärkas. Avgångsvederlag är praxis på stora delar av arbetsmarknaden och bör bli mer likvärdiga för olika grupper. Om allt annat är lika bör den som drabbas av en fabriksnedläggning ha samma inkomstskydd som den som blir arbetslös på grund av en avtalad turordning.

Nya regler om uppsägning vid arbetsbrist kan avtalas utan att LAS behöver ändras. De kan införas för hela LO-PTK-området eller för enbart LO eller enbart PTK eller för ett visst förbund. Det område som inte kan omfattas är arbetsplatser utan kollektivavtal. Där gäller turordning efter anställningstid

utan möjlighet till undantag genom avtal, med alla anställda i samma turordningskrets. På sådana villkor klarar företag en driftsinskränkning bara genom trixande i lagens utkanter.

Om parterna på en viss del av arbetsmarknaden avtalar om en turordning utan stupstock och den modellen visar sig fungera väl, kommer andra att följa efter, även den offentliga sektorn. Kanske kan turordningsregeln i LAS så småningom upphävas i samförstånd. Då återstår ändå lagens krav på saklig grund för uppsägning. Vid domstolsprövning av uppsägningar på grund av arbetsbrist vid arbetsplatser utan kollektivavtal måste arbetsgivaren rimligen kunna motivera sakligt varför den ene anställde föredragits framför den andre. Även där bör produktionens behov vägas mot trygghetsintresset.

Det fackliga inflytandet

Några kommer förmodligen att hävda att maktbalansen mellan arbetsgivare och anställda i det stora hela är så ojämn att en särskild fördel för facket vid uppsägningar är befogad. Svenskt Näringsliv menar tvärtom att det är facket som har övertaget, företagen har ingenting att sätta emot när facket hotar med stridsåtgärder; arbetsrätten är enligt arbetsgivarna obalanserad.

Men »balans« är ett diffust begrepp, som sällan ger någon vägledning i sociala och politiska frågor. Konsumenterna kan sägas ha mindre makt än företagen, men det går inte att föreställa sig hur maktbalans mellan dem skulle se ut. Som argument för lagstiftning kan krav på balans leda nästan vart som helst. På 1970-talet gavs facket många formella befogenheter, men det skedde till priset av en långsam erodering av

fackligt inflytande. Det kollektiva systemet blev inte starkare utan svagare när kapitalets företrädare fränkandes god vilja och frystes ut.

Att arbetarklassen är välorganiserad är en viktig förklaring till den svenska demokratins styrka. Arbetare röstar i valen och deltar i politiska församlingar ungefär som medelklassen, de är vid internationell jämförelse väl integrerade i samhällslivet. Detta förklaras inte av lagstiftade fackliga befogenheter, däremot hänger det nära ihop med historiskt välfungerande relationer mellan kapital och arbete. Fackets medlemstillväxt och inflytande ökade stadigt under hela den tid då staten respekterade det kollektiva systemets autonomi.

Inga har mer anledning att jämna vägen för ett nytt huvudavtal än de fackliga företrädarna. Det kräver ingen stor upppoffring, bara förmåga att tänka i nya banor.

L I T T E R A T U R

- Bergström, Villy, *Kapitalbildning och industriell demokrati*. Socialdemokratiska perspektiv. Tiden. Stockholm 1973.
- Calleman, Catharina, *Turordning vid uppsägning*. Rättsvetenskapliga institution, Umeå Universitet 1999.
- Edin, Per-Anders och Bertil Holmlund, »Effekter av anställningsskydd«. Bilaga till SOU 1993:32 *Nyanställningsskyddslag*.
- Edlund, Sten, »Saltsjöbadsavtalet i närbild« i Sten Edlund (red.) *Saltsjöbadsavtalet 50 år. Forskare och parter begrundar en epok 1938–1988*. Arbetslivscentrum. Stockholm 1989.
- Johansson, Anders L., »Saltsjöbadspolitikens förhistoria« i Sten Edlund (red.) *Saltsjöbadsavtalet 50 år. Forskare och parter begrundar en epok 1938–1988*. Arbetslivscentrum. Stockholm 1989.
- Johansson, Joakim, *SAF och den svenska modellen. En studie av uppbrrottet från förvaltningskorporatismen 1982–91*. Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala 2000.
- Kjellberg, Anders, »Det fackliga medlemsraset i Sverige under 2007 och 2008« i *Arbetsmarknad & Arbetsliv* nr 15/2009, s. 11–28.
- Nycander, Svante, *Makten över arbetsmarknaden. Ett perspektiv på Sveriges 1900-tal*. 2:a uppl. SNS Förlag. Stockholm 2008.
- Sigeman, Tore, *Arbetsrätten. En översikt av svensk rätt med europarätt*. Norstedts. Stockholm 1995.
- Skedinger, Per, *Effekter av anställningsskydd. Vad säger forskningen?* SNS Förlag. Stockholm 2008.
- Swenson, Peter A., *Capitalists against Markets. The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*. Oxford University Press. Oxford och New York 2002.
- Schein, Harry, »Ett steg till en socialistisk näringspolitik« i *Tiden* 1972/2, s. 102–111.

- Swenson, Peter A. »Solidaritet mellan klasserna. Storlockouten och Saltsjöbadsandan« i Christer Lund (red.) *Nya perspektiv på Saltsjöbadsavtalet*. SNS Förlag. Stockholm 2009.
- Åmark, Klas, »I snigelfart mot framtiden? Tradition och förnyelse i arbetarrörelsens politik« i Ragnar Björk och Alf W. Johansson (red) *Samtidshistoria och politik. En vänbok till Karl Molin*. Hjalmarson & Högberg. Stockholm 2004.
- Åman, Valter, *Repor i färgen. Memoarer*. Timo Förlag. Stockholm 1982.
- Riksdagens protokoll.
- SOU 1973:7 *Utredning om trygghet i anställningen, anställningskydd och vissa anställningsfrämjande åtgärder*.
- SOU 1993:32 *Ny anställningskyddslag*.
- DS 2002:56, *Hållfast arbetsrätt för ett förändrat arbetsliv*. Expertutredning av Niklas Bruun och Jonas Malmberg. Arbetslivsinstitutet.
- Demokrati i företagen*. Rapport till LO-kongressen 1971.
- Den svenska partsmodellen – en debattskrift för Unionen*. 2009.
- Den svenska modellen har kantrat*. Svenskt Näringsliv. Stockholm 2005.
- En företagsam arbetsrätt – en sammanfattning*. SAF. Stockholm 1999.

REGISTER

A

AD, *se* Arbetsdomstolen

a-kassa

avgifter till 72

reformer i 18

rätt till 39

anställningsavtal, fria 68 ff

anställningsskydd 7 ff, 46, 50

avtal om 22, 29, 42

för särskilt utsatta 18,

29 f, 36, 62

för äldre 7, 17 ff, 29 ff, 39,

62

före LAS 14 ff, 27, 36,

40 f, 61

förändringar i 42

lagstadgat 18 ff, 27, 37,

38, 51

utredningar om 7, 37

Arbetskyddsstyrelsen 65

Arbetsdomstolen (AD) 13 ff,

25, 33, 35 f, 51, 57, 59, 61,

79, 81

Arbetsgivareföreningen, *se*

SAF

Arbetsmarknadsnämnden

15 f, 24 f, 76, 80

Arbetsmarknadsstyrelsen 65

Arbetsmiljölagen 11

Arbetsstoppar 33, 36 f, 39

avgångsvederlag 78, 83

avtalsrörelsen 1963–64 17

avtalsrörelsen 2010 75, 77

B

bemanningsbranschen 58 f

Bergström, Villy 46

Bildt, Carl 39

bolagisering 34, 56

Bondeförbundet, *se*

Centerpartiet

branschanpassning 54

byggbranschen 53, 70

C

Calleman, Catharina 20, 35,

52, 54, 58

Centerpartiet 26, 27, 41,

44, 45

D

Dagens Nyheter 56, 59

Danmark 43

decemberkompromissen 1906

12, 14

diskriminering 38, 55

dispositiva paragrafer 9, 10,

36, 38, 54

E

Edin, Per-Anders 50
Edlund, Sten 16, 80
Edström, Sigfrid 38
EG-domstolen 70
Employment Tribunals 71
Eriksson, Holger 60
Erlander, Tage 27, 43, 44 f, 48
EU 43, 72, 77
Expressen 56

F

Folkhemmet 64
Folkpartiet 17, 20, 26 ff, 65
fredsplikt 11, 13, 71, 82
Fälldin, Thorbjörn 37, 45
föreningsrätt 9 ff, 14, 55, 72 f
företagsdemokrati 21

G

Geijer, Lennart 18, 21, 45, 47
god sed 11, 76

H

Hagström, Tony 41
Handelstjänstemannaför-
bundet 60
Hansson, Per Albin 43, 63
Harpsundsdemokrati 27
Hedlund, Gunnar 44 f
Holmlund, Bertil 50
Holmqvist, Eric 18

huvudavtal 10 ff, 23 f, 29 ff,
34, 36, 40, 42, 64, 74 ff
Huvudavtalet 1938 7, 12,
36, 64

I

IF Metall, *se* Metall
Industriavtalet 1997 71
Industriförbundet 45 f, 68
Industritjänstemannaför-
bundet, *se* SIF

J

jobbtillväxt 50 ff
Johansson, Anders L. 66, 74
Johansson, Joakim 65
Journalistförbundet 56

K

Kommunisterna 44
kommunistinflytande 7, 63
konflikträtt 11
korporativism 27
kvalifikationskrav 9, 15, 31,
32 f, 35, 52 ff, 58, 81
kvinnolöner 12

L

Landsorganisationen, *se* LO
LAS, *se* Lagen om anställnings-
skydd
Laval-målet 70, 75

Lidbom, Carl 8, 18, 21, 28, 83
LO-kommittén (-rapporten)

1971 21, 24 f, 27, 29, 31,
36, 41, 80

Lundby-Wedin, Wanja 74

Lundin, Bert 21, 24, 35

Lunning, Lars 19, 20

löntagarfonder 11, 14, 21,
26 f, 65, 66

Magnusson, Lars 66

Malm, Stig 48

massa- och pappersindustrin
54

medbestämmande 11, 21,
24 ff, 43, 55

Medbestämmandelagen 25,
28, 46, 55

medinflytande 27

Meidner, Rudolf 46 f

Metall (IF Metall) 21, 35 f,
39, 65

Metallstrejken 1945 12 f, 43

Miljöpartiet 42

Moderaterna 28, 49, 83

Möller, Gustav 63

N

nedsatt arbetsförmåga 9

Nilsson, Gunnar 47

Nilsson, Åke 21

Nordgren, Kurt 46

Nya Zeeland 67

O

OECD 51

Omställningsavtalet 1994 53 f
omställningsskydd 83 f

P

Palme, Olof 18, 27, 44 ff

Petersson, Thage G. 46

provanställning 33, 37,
39 ff, 53

PTK 10 f, 42, 53 ff, 74 ff, 78,
83

R

Rehnska modellen 12

Reinfeldt, Fredrik 42

rättspraxis 57

rörlighet på arbetsmarknaden
10, 23, 30, 51 ff

S

SAF 7, 11 ff, 16 f, 25 ff, 29, 38
f, 46, 63 ff, 68 f, 74 ff

Sahlin, Mona 39, 48

Saltsjöbadsavtalet 7, 12, 13,
15, 17, 27, 38, 42 f, 44, 46,
48, 64 f, 66, 74, 78

Schein, Harry 46

Schmidt, Folke 16

SEB, enkät 53, 55
 SIF 54
 skattereformen 1990 77
 Skedinger, Per 50 f
 Socialdemokraterna 7, 11,
 13, 20 f, 25 f, 27, 37, 39 ff,
 49, 65
 socialister 12
 Storbritannien 13, 67
 Storkonflikten 1980 65
 strejkbryteri 63, 74 f
 strejkrätt 63, 68, 70
 Sträng, Gunnar 44
 styrelserepresentation 11,
 20, 26
 Svenska Arbetsgivareföre-
 ningen ; *se* SAF
 Svenskt Näringsliv 10 f, 42,
 53, 66 f, 68 ff, 74 ff, 78, 84
 Sveriges Verkstadsförening 35
 Swenson, Peter A. 64

T

taktiska dispositioner 61 ff
 TCO 7, 18, 37 f, 65, 69
 Teaterförbundet 54
 Teknikarbetsgivarna 39
 Tham, Carl 28
 tidsbegränsade anställningar
 30, 31, 33, 36 ff, 42
 tjänstemannaförbunden 7, 71
 Tyskland 13

U

Ullsten, Ola 38
 ungdomar 9, 51, 72
 Unionen, tjänstemannafacket
 60
 USA 13, 45, 47
En hållfast arbetsrätt
 (SAF-skrift) 57

V

Verkstadsavtalet 1905 12
 Verkstadsföreningen, *se*
 Sveriges Verkstadsförening
 verkstadsindustrin 35 f, 65
 vikariat 33, 42
 visstidsanställning 33, 37 f, 42
 vänsterblocket 79
 Vänsterpartiet 42

Å

Åman, Valter 7 f, 19, 36
 Åmanlagen, *se* Lagen om
 anställningsskydd (LAS)
 Åmanutredningen 8, 18 ff, 21,
 25 ff, 31 ff, 54, 80, 82
 Åmark, Klas 26

Ä

Äldrelagen 8, 28 f

Ö

Östberg, Kjell 45, 47

Lagen om anställningsskydd är den mest omstridda av alla svenska lagar. Svante Nycander hävdar att turordningsregeln vid arbetsbrist är det största hindret för ett nytt Saltsjöbadsavtal och ett hot mot det kollektiva systemet på arbetsmarknaden. Lagen ersatte 1974 anställningsskydd genom kollektivavtal, som LO ännu omkring 1970 ville ha kvar.

Författaren beskriver hur lagen kom till och hur den tillämpas. Han anser att alla skulle vinna på en reglering av turordningen i avtal, där parterna åtar sig att väga produktionens behov mot intresset av trygghet i anställningen i varje särskilt fall. Tvister bör lösas genom ett förliknings- och skiljeförfarande i parternas regi, vilket fungerade bra under Saltsjöbadstiden. Då bortfaller behovet av »stupstocken« sist in först ut. Vi kan få ett nytt huvudavtal och ett nytt samförstånd på arbetsmarknaden.

SVANTE NYCANDER är fil.dr och har varit chefredaktör för Dagens Nyheter.

